



# Plan Provincial de Seguridad Ciudadana y Convivencia Social Pacífica del Guayas

Con el apoyo del Consorcio De Gobiernos  
Autónomos Provinciales Del Ecuador, 2024

## Contenido

|  |    |
|--|----|
| 1. Introducción.....   | 4  |
| 2. Alcance.....  | 5  |
| 3. Enfoques .....  | 10 |
| 4. Metodología.....  | 11 |
| 5. Alineación estratégica, normativa y de planificación.....   | 14 |
| 6. Diagnóstico situacional.....  | 22 |
| 6.1. Características de la población y sus vulnerabilidades.....   | 23 |
| 6.1.1 Factores económicos .....  | 25 |
| 6.1.2 Factores sociales.....   | 28 |
| 6.1.3 Factores culturales .....  | 31 |
| 6.1.4 Factores individuales.....   | 33 |
| 6.1.5 Factores locales.....  | 36 |
| 6.1.6 Factores globales e incidencia nacional.....   | 37 |
| 6.2. Amenazas .....  | 41 |
| 6.2.1 Participación de Niños, Niñas, Adolescentes y Jóvenes en actividades ilícitas ....                           | 41 |
| 6.2.2 Violencia contra la mujer o miembros del grupo familiar .....  | 44 |
| 6.2.3 Consumo de drogas.....   | 47 |
| 6.2.4 Inseguridad y violencia en las vías .....  | 52 |
| 6.2.5 Extorsiones.....   | 55 |
| 6.3. Capacidades de afrontamiento de la Prefectura .....   | 58 |
| 6.3.1 Estructuras organizativas para la prevención del delito y las violencias.....                                | 58 |
| 6.3.2 Ordenanzas y resoluciones que aportan a la prevención del delito y las violencias.....                       | 61 |
| 6.3.3 Incorporación de las estrategias de prevención del delito y las violencias en sus programas y proyectos..... | 62 |
| 6.4. Focalización territorial para las intervenciones .....  | 67 |
| 7. Proceso de Co-creación del Plan .....   | 74 |
| 7.1. Mesa 1 - Participación de Niños, Niñas, Adolescentes y Jóvenes en actividades ilícitas                        | 74 |
| 7.2. Mesa 2 - Violencia contra la mujer o miembros del grupo familiar .....  | 79 |
| 7.3. Mesa 3 – Consumo de drogas.....   | 87 |
| 6.4 Mesa 4 - Extorsiones.....  | 92 |
| 8. Estructura Programática.....  | 97 |

|       |   |     |
|-------|---|-----|
| 8.1   | Objetivos y Proyectos.....                              | 98  |
| 8.2   | Plan de implementación .....                            | 100 |
| 8.2.1 | Centros Cívicos por la Paz.....                         | 100 |
|       | Descripción de la intervención y teoría del cambio..... | 101 |
| 8.2.2 | Proyecto Escuelas Seguras .....                         | 106 |
|       | Descripción de la intervención y teoría del cambio..... | 107 |
| 8.2.3 | Programa H.....   | 110 |
|       | Descripción de la intervención y teoría del cambio..... | 111 |
| 8.2.4 | Programa de Aptitudes Parentales .....                  | 114 |
|       | Descripción de la intervención y teoría del cambio..... | 116 |
| 8.2.5 | Comités Comunitarios para la Seguridad Integral.....    | 120 |
|       | Descripción de la intervención y teoría del cambio..... | 121 |
| 8.2.6 | Coordinaciones con entidades de control .....           | 126 |
| 8.3   | Modelo de Gestión.....                                  | 127 |
| 8.3.1 | Red interinstitucional .....                            | 128 |
| 8.3.2 | Red interdepartamental.....                             | 129 |
| 8.4   | Matriz Programática.....                                | 131 |
| 9.    | Modelo de Seguimiento y Evaluación .....                | 135 |
| 9.1   | Monitoreo y seguimiento.....                            | 136 |
| 9.2   | Evaluación.....   | 136 |
| 10.   | Modelo de Gestión de Información .....                  | 137 |
| 11.   | Referencias bibliográficas.....                         | 141 |

## 1. Introducción

El "Plan Provincial de Seguridad Ciudadana y Convivencia Social Pacífica del Guayas" tiene como objetivo principal mejorar la seguridad y fomentar la convivencia social pacífica en la provincia. Este documento, elaborado con el apoyo del Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador (CONGOPE), busca proporcionar un marco estructurado para guiar las acciones y políticas de seguridad a nivel provincial. Alineando los esfuerzos locales con las normativas nacionales e internacionales, el plan aborda tanto las manifestaciones de la inseguridad como sus causas subyacentes, en un contexto caracterizado por complejas dinámicas socioeconómicas y culturales.

Para la elaboración de este plan, se ha considerado un amplio marco normativo que incluye tanto directrices internacionales como regulaciones locales. En el ámbito internacional, se han tenido en cuenta documentos como la Declaración Universal de los Derechos Humanos y la Convención Americana de Derechos Humanos, que establecen principios fundamentales para la protección de la vida y la seguridad de las personas. A nivel local, se han integrado normativas nacionales como la Constitución de la República del Ecuador y el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), que definen las competencias y responsabilidades de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales (GAD Provinciales) en materia de seguridad ciudadana.

El plan adopta varios enfoques estratégicos para abordar la seguridad de manera integral y participativa. Estos enfoques incluyen la prevención del delito, la protección de los derechos humanos, la promoción de la convivencia pacífica y el fortalecimiento de la resiliencia comunitaria. Se pone un énfasis particular en los enfoques de género e intergeneracional, asegurando que las políticas y proyectos sean inclusivos y equitativos.

El diagnóstico situacional es una parte esencial del plan, realizado a través de un análisis exhaustivo que combina datos cuantitativos y cualitativos. Este diagnóstico identifica las vulnerabilidades de la población, las principales amenazas a la seguridad y las capacidades institucionales existentes para enfrentar estos desafíos. Para complementar este análisis, se han llevado a cabo grupos focales con actores clave, incluyendo autoridades locales, organizaciones de la sociedad civil, sector privado y representantes comunitarios. Estos grupos focales han permitido profundizar en la comprensión de las problemáticas locales y recoger insumos valiosos para el diseño de las intervenciones.

Con base en el diagnóstico y la retroalimentación de los grupos focales, se han desarrollado propuestas de solución específicas. Estas propuestas se han trabajado en talleres de co-creación, donde se ha promovido la participación activa de los diferentes actores involucrados. Los talleres han facilitado la generación de ideas innovadoras y la construcción de soluciones basadas en evidencia, ajustadas a las realidades y necesidades locales.

Para asegurar la efectividad y sostenibilidad de las intervenciones, el plan incluye un modelo de seguimiento y evaluación. Este modelo establece mecanismos para monitorear el progreso de las acciones implementadas, medir su impacto y realizar ajustes necesarios. Además, se contempla la creación de un sistema de gestión de información que permita una toma de decisiones informada y transparente.

En resumen, el "Plan Provincial de Seguridad Ciudadana y Convivencia Social Pacífica del Guayas" es un esfuerzo integral y coordinado que busca enfrentar los desafíos de seguridad de manera efectiva. Promoviendo la participación de todos los actores involucrados y asegurando la alineación con las normativas vigentes, este plan aspira a construir un entorno seguro y pacífico donde todos los habitantes de la provincia puedan vivir y prosperar.

## 2. Alcance

Para el desarrollo del presente plan es relevante mencionar algunos elementos dentro del marco jurídico nacional asociados al ámbito de la seguridad ciudadana y el accionar de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales (GAD Provinciales) que permitirán plantear el alcance en términos de competencias, funciones y responsabilidades.

En este sentido, partiendo de la (CRE, 2008), el artículo 393 sobre **Seguridad Humana**, señala:

El Estado garantizará la seguridad humana a través de políticas y acciones integradas, para asegurar la convivencia pacífica de las personas, promover una cultura de paz y prevenir las formas de violencia y discriminación y la comisión de infracciones y delitos. La planificación y aplicación de estas políticas se encargará a órganos especializados en los diferentes niveles de gobierno.

Luego, el (COOTAD, 2010), en su artículo 41, señala, entre otras, las siguientes **funciones del gobierno autónomo descentralizado provincial**:

“Diseñar e implementar políticas de promoción y construcción de equidad e inclusión en su territorio, en el marco de sus competencias constitucionales y legales”

“Implementar un sistema de participación ciudadana para el ejercicio de los derechos y avanzar en la gestión democrática de la acción provincial”

“Promover los sistemas de protección integral a los grupos de atención prioritaria para garantizar los derechos consagrados en la Constitución en el marco de sus competencias”

“Desarrollar planes y programas de vivienda de interés social en el área rural de la provincia, respetando el lote mínimo y demás normativa urbanística del Gobierno Autónomo Descentralizado municipal o metropolitano”

“Promover y patrocinar las culturas, las artes, actividades deportivas y recreativas en beneficio de la colectividad en el área rural, en coordinación con los gobiernos autónomos descentralizados de las parroquiales rurales”

“Coordinar con la Policía Nacional, la sociedad y otros organismos lo relacionado con la seguridad ciudadana, en el ámbito de sus competencias”

“Implementar planes y programas destinados a la prevención integral del fenómeno socioeconómico de las drogas, conforme con las disposiciones legales sobre esta materia y en el marco de la política nacional”

El mismo Código (COOTAD, 2010) señala, en el artículo 42, entre las **competencias exclusivas** del gobierno autónomo descentralizado provincial, las siguientes:

“Planificar, junto con otras instituciones del sector público y actores de la sociedad, el desarrollo provincial y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, en el ámbito de sus competencias, de manera articulada con la planificación nacional, regional, cantonal y parroquial, en el marco de la interculturalidad y plurinacionalidad y el respeto a la diversidad”

“Planificar, construir y mantener el sistema vial de ámbito provincial, que no incluya las zonas urbanas”

“Fomentar las actividades productivas provinciales, especialmente las agropecuarias”

“Determinar las políticas de investigación e innovación del conocimiento, desarrollo y transferencia de tecnologías necesarias para el desarrollo provincial, en el marco de la planificación nacional”

Y se destaca, en el artículo 50, entre las atribuciones del prefecto o prefecta provincial, la siguiente:

“Coordinar un plan de seguridad ciudadana acorde con la realidad de cada provincia y en armonía con el plan nacional de seguridad ciudadana, articulando para tal efecto el gobierno autónomo provincial, el gobierno central a través del organismo correspondiente, la ciudadanía y la Policía Nacional”

Desde otro ámbito jurídico, la (LSPE, 2009), señala en su artículo 10, que la entidad encargada de la coordinación de la seguridad pública tendrá como funciones el “Promover en cada provincia la conformación de consejos de seguridad provinciales y expedir directrices para su funcionamiento”, y, en su artículo 11, dispone, en referencia a la entidad rectora de la seguridad ciudadana:

La seguridad ciudadana, protección interna, el mantenimiento y control del orden público tendrán como ente rector al ministerio rector de la seguridad ciudadana, protección interna y orden público, que será el responsable de la dirección, planificación, regulación, gestión y control de la Policía Nacional.

En referencia a Policía Nacional:

Corresponde a la Policía Nacional la ejecución de las políticas que contribuirán con los esfuerzos públicos, comunitarios y privados para lograr la seguridad ciudadana, la protección de los derechos, libertades y garantías de la ciudadanía. Apoyará y ejecutará todas las acciones en el ámbito de su responsabilidad constitucional, para proteger a los habitantes en situaciones de violencia, delincuencia común y crimen organizado. Coordinará su actuación con los órganos correspondientes de la Función Judicial y las entidades del Sistema de Seguridad Pública y del Estado.

La Policía Nacional desarrollará sus tareas de forma desconcentrada a nivel local y regional, en estrecho apoyo y colaboración con los gobiernos autónomos descentralizados.

En referencia a la **articulación con los GAD:**

El ministerio rector de la seguridad ciudadana, protección interna y orden público y Policía Nacional a fin de asegurar la coordinación de acciones a nivel territorial y con los gobiernos autónomos descentralizados, articulará

acciones con la entidad responsable de la coordinación y supervisión de la gestión de las gobernaciones provinciales y la entidad encargada de la coordinación de la seguridad pública y del Estado.

En referencia a las **responsabilidades de prevención:**

En los términos de esta Ley, la prevención y la protección de la convivencia y seguridad ciudadanas, corresponden a todas las entidades del Estado y a los gobiernos autónomos descentralizados.

En el ámbito de prevención para proteger la convivencia y seguridad, todas las entidades coordinarán con el ministerio rector de la seguridad ciudadana, protección interna y orden público.

El Plan Nacional de Seguridad Integral fijará las prioridades y designará las entidades públicas encargadas de su aplicación, de acuerdo con el tipo y naturaleza de los riesgos, amenazas o medidas de protección o prevención priorizadas. Cada ministerio de estado y gobierno autónomo descentralizado estructurará y desarrollará un plan de acción en concordancia con el Plan Nacional de Seguridad Integral, de conformidad con su ámbito de gestión y competencias constitucionales y legales.

Las Fuerzas Armadas y Policía Nacional, siendo instituciones de protección de derechos y libertades, ejecutarán acciones de coordinación y apoyo para garantizar la seguridad integral, sin exceder sus respectivas misiones y funciones constitucionales y legales.

La sociedad civil y la familia en todos sus tipos podrán proponer, promover y desarrollar actividades para disminuir las conductas delictivas y prevenir el delito, así como también ser parte activa de los planes, programas, proyectos, mecanismos, actividades y acciones generadas desde el Estado para el mismo fin.

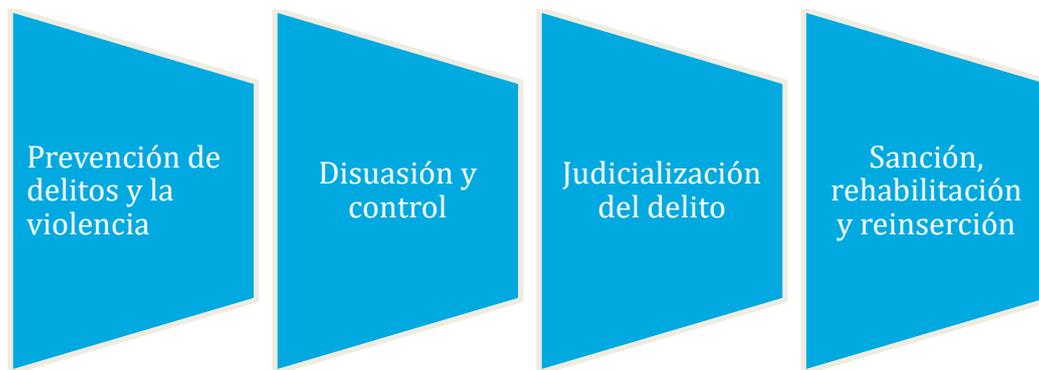
Se garantiza y reconoce a la sociedad civil y a la academia la facultad de crear observatorios para la seguridad ciudadana.

Y, en referencia al **alcance de la prevención:**

La prevención del delito y la criminalidad permitirá articular normas, políticas, planes, programas, proyectos, mecanismos, actividades y acciones orientadas a prevenir las conductas delictivas de adultos y adolescentes, a través de la atención preventiva a la población ecuatoriana o extranjera que vive en el país.

La prevención del delito y la criminalidad, entre otros, incluirá los ámbitos: social, comunitario, situacional, psicosocial, rehabilitación y desarrollo integral; y, reinserción y apoyo a personas liberadas.

Estos elementos normativos permiten establecer un marco base para la gobernanza de la seguridad ciudadana del GAD Provincial colocando como prioritario las acciones sobre la prevención del delito y la violencia, componente fundamental de la Cadena de Valor de la Seguridad Ciudadana y Justicia (Mar et al., 2020) que se muestra en la Ilustración 1.



**Ilustración 1. Cadena de la Seguridad Ciudadana y Justicia. Adaptado de Líderes para la gestión en seguridad ciudadana y justicia (p. 120), por Mar et al., 2020, Bando Interamericano de Desarrollo.**

Por otra parte, dado la responsabilidad de la máxima autoridad provincial de coordinar un plan de seguridad ciudadana con los demás actores de la cadena de valor, es viable y necesario establecer acciones interinstitucionales entre el ente rector de la seguridad ciudadana, Policía Nacional, ciudadanía y demás entidades conforme a sus competencias, promoviendo espacios de articulación vertical y horizontal, tales como los Consejos de Seguridad Provinciales y los Consejos de Seguridad Ciudadana Municipales. De esta forma será posible atender problemas complejos que requieren soluciones multidimensionales.

Finalmente, este plan propone un horizonte de tiempo correspondiente al periodo actividades de la actual administración, es decir, 2024 a 2027, incluyendo la evaluación de resultados o impacto, y estará articulado a la planificación de seguridad nacional y a la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible de las Naciones Unidas.

### 3. Enfoques

La construcción del plan es altamente participativa, involucrando a todas las partes interesadas en la recopilación de datos, el análisis de las causas delictivas locales y la identificación de las posibles alternativas de solución. Este abordaje permitirá:

- Crear acuerdo en las prioridades de seguridad locales y una visión compartida.
- Mejorar la coordinación entre instituciones, locales, provinciales y del Gobierno Central, para manejar información y decisiones sobre delincuencia.
- Involucrar a la comunidad, a la empresa privada, a la iglesia, a los agricultores y otros actores locales clave, cuya participación es fundamental para la implementación de proyectos.
- Mejorar las habilidades de prevención del delito entre las autoridades locales y las organizaciones no gubernamentales.
- Presentar políticas y propuestas de proyectos de prevención específicos y adecuados a la situación local, sin descuidar los enfoques de género, movilidad humana e interculturalidad en los mismos.
- Generar confianza en las autoridades locales a través de la coordinación que permita fortalecer la gobernanza.

El plan considera los aspectos transversales de derechos humanos y los enfoques planteados (Ilustración 2) en el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia Social Pacífica 2019-2030 (Ministerio del Interior, 2019), con especial interés en los enfoques de género<sup>1</sup> e intergeneracional<sup>2</sup>. Además, reconoce la relevancia de los cambios generados a raíz de la pandemia COVID-19, buscando adaptarse y fortalecer la resiliencia de la sociedad ecuatoriana ante futuros desafíos.

---

<sup>1</sup> Incorpora una perspectiva de género en las políticas y prácticas de seguridad, abordando específicamente las necesidades y desafíos que enfrentan las mujeres en la sociedad. Se enfoca en combatir la violencia de género y promover la igualdad entre hombres y mujeres.

<sup>2</sup> Considera las necesidades específicas de diferentes grupos etarios, especialmente de niños, niñas, adolescentes y jóvenes, para diseñar políticas que protejan a poblaciones que se encuentran en condiciones de doble vulnerabilidad (pobreza y violencia).



Ilustración 1. Enfoques para considerar en el plan provincial

#### 4. Metodología

El Plan Provincial de Seguridad Ciudadana y Convivencia Social Pacífica implica un análisis sistemático de la delincuencia y violencia en territorio, establece prioridades, define objetivos medibles y plantea proyectos para abordar los principales problemas. En este contexto, los principales hitos del plan contemplan el diagnóstico situacional, la etapa de co-creación de propuestas para la seguridad ciudadana y la propuesta de implementación.

##### **Diagnóstico situacional**

El diagnóstico considera dos aproximaciones, una cuantitativa y otra cualitativa, en torno a tres dimensiones; 1) las vulnerabilidades asociadas a los principales factores de riesgo; 2) las amenazas como manifestaciones del delito y la violencia; y, 3) las capacidades, tanto institucionales para construir espacios más resilientes ante los efectos de la inseguridad.

De esta manera, se identifican y analizan los registros administrativos asociados a las vulnerabilidades en cuanto a pobreza, educación, empleo, entre otros factores de riesgo, y los registros asociados a las amenazas a la seguridad ciudadana y convivencia social pacífica, tales como las denuncias de FGE, fichas de incidentes del SIS ECU 911 o registros sobre homicidios intencionales de la Policía Nacional. Los

periodos de revisión corresponderán al 2018/2019, 2019/2020, 2021/2022 y 2022/2023, es decir, antes y después de pandemia por la COVID-19.

La integración de toda esta información en un Sistema de Información Geográfica (SIG) permitirá realizar una focalización de los principales riesgos y amenazas a nivel de la parroquia, considerada como la unidad administrativa más apropiada para la implementación del plan provincial.

Desde la perspectiva cualitativa, en primera instancia, se realiza un mapeo de actores clave quienes representan los eslabones de la cadena de valor de la seguridad ciudadana y justicia, y los sectores más afectados por la inseguridad desde la perspectiva de los servicios o proyectos de la Prefectura. Los actores clave son las personas que tienen más poder e influencia y generalmente se consideran vitales para el éxito de la intervención; no solo tienen un interés personal en el resultado de la intervención, sino que también tienen el poder de impactar seriamente sus resultados. Los actores clave deben gestionarse de cerca.

En segunda instancia, se ejecutan grupos focales con los actores clave, con la finalidad de complementar el análisis cuantitativo y profundizar en las diferentes problemáticas para contar con información precisa para el diseño de las intervenciones. El 27 de febrero se llevaron a cabo dos grupos focales en la provincia del Guayas, uno en la mañana con actores del sector público, tales como GAD municipales y Prefectura, Policía Nacional, SIS ECU 911, Intendencia de Policía, SNAI, Comisión de Tránsito del Ecuador, entre otros; y otro en la tarde con representantes de sectores afectados por la inseguridad, tales como el sector acuícola, agrícola y turístico.

En cada grupo focal se abordaron diversos temas relacionados con la seguridad ciudadana, se analizaron los desafíos y se identificaron los problemas y las causas de la inseguridad<sup>3</sup>. Se promovió un ambiente de diálogo abierto y participativo, para que todos los representantes pudieran expresar sus opiniones y contribuir al diagnóstico provincial.

### **Co-creación de propuestas para la seguridad ciudadana**

En esta etapa de construcción del plan, los insumos que se han elaborado que corresponden al diagnóstico situacional (cuantitativo y cualitativo) de seguridad, son puestos a consideración de los actores clave para recibir su retroalimentación y proceder a la co-creación de soluciones.

---

<sup>3</sup> La técnica que sirvió de guía para las entrevistas es el Diagrama de Flor de Loto, herramienta cognitiva-analítica que aporta un interesante y simple escenario visual que registra la relación existente entre un problema principal y problemas asociados al primero.

Las mesas de trabajo del taller de co-creación se llevan a cabo el 24 de abril, con actores representantes del componente preventivo de la cadena de valor de la seguridad ciudadana y justicia, tales como GAD Municipales y Prefectura, unidades educativas, universidades, sociedad civil, Ministerio de Educación, Ministerio de Salud Pública, Ministerio de Inclusión Social y Económica, Ministerio de Turismo, sector privado, entre otros.

El taller se divide en dos momentos, el primero con la presentación del diagnóstico situacional para la sensibilización de los actores ante la problemática de seguridad de la provincia, y el segundo momento, que corresponde a la presentación de propuestas basadas en evidencia por parte del equipo consultor a ser retroalimentadas por los participantes. La técnica<sup>4</sup> aplicada permitió a todos los actores estar en conocimiento sobre todas las propuestas y sus aportes fueron levantados y sistematizados.

### **Propuesta de implementación**

El objetivo del Plan de Seguridad Ciudadana y Convivencia Social Pacífica es contribuir a la reducción de la inseguridad, a través de la identificación de las principales amenazas y factores de riesgo en la provincia y la implementación de proyectos como factores protectores de la ciudadanía ante delito y la violencia, focalizando la atención en territorios de alto riesgo y hacia los grupos vulnerables, especialmente niños, niñas, adolescentes, jóvenes y mujeres.

En este contexto, una vez identificados los principales problemas, se plantean los objetivos específicos correspondientes que guían la construcción de soluciones basadas en evidencia, considerando la retroalimentación recibida en las mesas de co-creación.

Se diseña la matriz programática del plan con los objetivos general y específicos, proyectos, responsables, red de actores intervinientes de prefectura y red de actores intervinientes interinstitucionales. Cada proyecto cuenta con su modelo de teoría del cambio, que describe la orientación causal entre las actividades, productos, resultados intermedios y resultados finales (impacto).

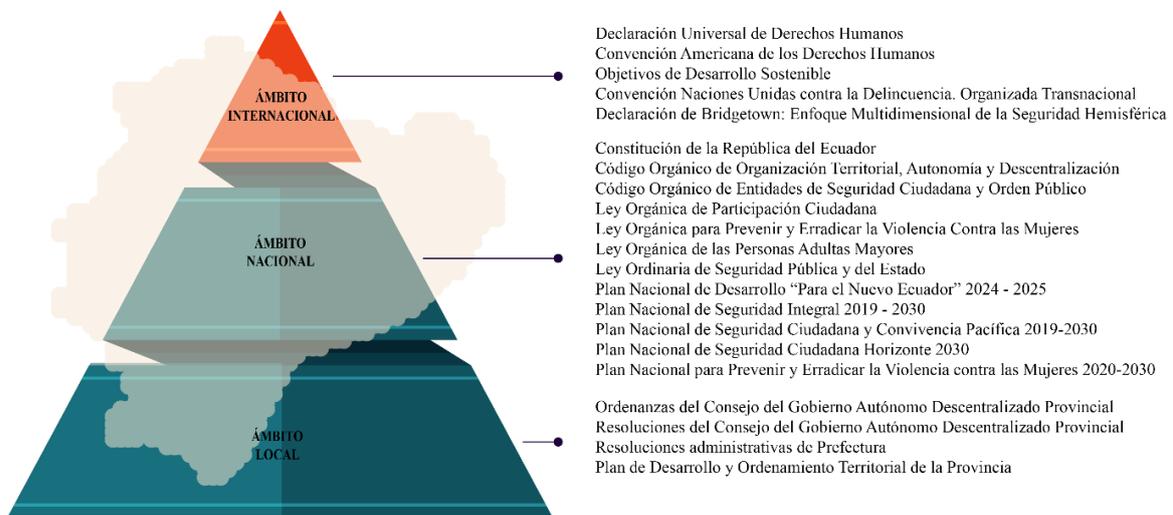
La propuesta de implementación se complementa con una propuesta de modelo de seguimiento y evaluación y un modelo de gestión de información.

---

<sup>4</sup> Adaptación del método World Café <https://innovationforsocialchange.org/metodologias-para-la-innovacion-social-el-world-cafe/>

## 5. Alineación estratégica, normativa y de planificación.

El análisis del marco normativo y de planificación (Ilustración 3) permite la articulación del Plan de Seguridad Ciudadana y Convivencia Social Pacífica Provincial con los instrumentos internacionales, nacionales y locales, enfocándose en las competencias y atribuciones de los distintos niveles de gobierno y permitiendo la identificación de los actores internos y externos, de carácter público o privado, organizaciones sociales, organismos no gubernamentales, entre otros, de importancia fundamental para la coproducción de políticas de seguridad ciudadana.



**Ilustración 2. Marco normativo y de planeación.**

El marco normativo analiza jerárquicamente cuerpos legales internacionales como la Declaración Universal de los Derechos Humanos, instrumentos nacionales como la Constitución de la República del Ecuador, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), y, así también, instrumentos locales que rigen el accionar de los GAD provinciales.

El marco de planificación considera las principales directrices técnicas de instrumentos como la Agenda Nacional de Desarrollo Sostenible, el Plan Nacional de Seguridad Integral 2019 – 2030, el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia Social Pacífica 2019 – 2030, así como también se considera la alineación con los ejes y objetivos que se encuentran establecidos por el Gobierno Nacional en el Plan Nacional de Desarrollo “Para el Nuevo Ecuador” 2024 – 2025, como se muestra a continuación:

| NORMATIVA                                    | APARTADO  | DISPOSICIÓN   |
|--|---|---|
| Declaración Universal de Derechos Humanos    | Art. 3. Derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad                     | Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona.   |
|  | Art. 13. Derechos a la movilidad  | 1. Toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado.   |
|  | Art. 20. Derechos a la libre reunión  | 1. Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas.   |
|  | Art. 25 Derechos a nivel de vida adecuada                                     | 1. Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios (...)  |
|  | Art. 27. Derecho a tomar parte libremente en la vida cultural de la comunidad | 1. Toda persona tiene derecho a tomar parte libremente en la vida cultural de la comunidad, a gozar de las artes y a participar en el progreso científico y en los beneficios que de él resulten.   |
|  | Art. 29. Deberes respecto a la comunidad                                      | 2. En el ejercicio de sus derechos y en el disfrute de sus libertades, toda persona estará solamente sujeta a las limitaciones establecidas por la ley con el único fin de asegurar el reconocimiento y el respeto de los derechos y libertades de los demás, y de satisfacer las justas exigencias de la moral, del orden público y del bienestar general en una sociedad democrática.   |
| Convención Americana de los Derechos Humanos | Art. 4. Derecho a la Vida   | Toda persona tiene derecho a que se respete su vida.  |
|  | Art. 5. Derecho a la Integridad Personal                                      | 1. Toda persona tiene derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral.  |
|  | Art. 7. Derecho a la Libertad Personal  | 1. Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales.  |
|  | Art. 15 Derecho de Reunión  | Se reconoce el derecho de reunión pacífica y sin armas. El ejercicio de tal derecho sólo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley, que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden públicos, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos o libertades de los demás.  |
|  | Art. 22. Derecho de Circulación y de Residencia                               | 1. Toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tiene derecho a circular por el mismo y, a residir en él con sujeción a las disposiciones legales.  |
|  | Art. 32. Correlación entre Deberes y Derechos                                 | 1. Toda persona tiene deberes para con la familia, la comunidad y la humanidad.<br>2. Los derechos de cada persona están limitados por los derechos de los demás, por la seguridad de todos y por las justas exigencias del bien común, en una sociedad democrática   |
| Objetivos de Desarrollo Sostenible           | ODS 1. Fin de la pobreza  | 1.b Crear marcos normativos sólidos en el ámbito nacional, regional e internacional, sobre la base de estrategias de desarrollo en favor de los pobres que tengan en cuenta las cuestiones de género, a fin de apoyar la inversión acelerada en medidas para erradicar la pobreza.  |
|  | ODS 2. Hambre cero  | 2.3 Para 2030, duplicar la productividad agrícola y los ingresos de los productores de alimentos en pequeña escala, en particular las mujeres, los pueblos indígenas, los agricultores familiares, los pastores y los pescadores, entre otras cosas mediante un acceso seguro y equitativo a las tierras, a otros recursos de producción e insumos, conocimientos, servicios financieros, mercados y oportunidades para la generación de valor añadido y empleos no agrícolas.<br>2.a Aumentar las inversiones, incluso mediante una mayor cooperación internacional, en la infraestructura rural, la investigación agrícola y los servicios de extensión, el desarrollo tecnológico y los bancos de genes de plantas y ganado a fin de mejorar |

|  |   |   |
|--|---|---|
|  |   | la capacidad de producción agrícola en los países en desarrollo, en particular en los países menos adelantados.   |
|  | ODS 3. Salud y Bienestar                        | 3.5 Fortalecer la prevención y el tratamiento del abuso de sustancias adictivas, incluido el uso indebido de estupefacientes y el consumo nocivo de alcohol   |
|  | ODS 5. Igualdad de género                       | 5.2. Eliminar todas las formas de violencia contra todas las mujeres y las niñas en los ámbitos público y privado, incluidas la trata y la explotación sexual y otros tipos de explotación.   |
|  |   | 5.5. Asegurar la participación plena y efectiva de las mujeres y la igualdad de oportunidades de liderazgo a todos los niveles decisorios en la vida política, económica y pública.   |
|  |   | 5c. Aprobar y fortalecer políticas acertadas y leyes aplicables para promover la igualdad de género y el empoderamiento de todas las mujeres y las niñas a todos los niveles.   |
|  | ODS 8. Trabajo decente y crecimiento económico  | 8.9. De aquí a 2030, elaborar y poner en práctica políticas encaminadas a promover un turismo sostenible que cree puestos de trabajo y promueva la cultura y los productos locales.   |
|  | ODS 9. Industria, innovación e infraestructura  | 9.c Aumentar significativamente el acceso a la tecnología de la información y las comunicaciones y esforzarse por proporcionar acceso universal y asequible a Internet en los países menos adelantados de aquí a 2020   |
|  | ODS 11. Ciudades y comunidades sostenibles      | 11.2. De aquí a 2030, proporcionar acceso a sistemas de transporte seguros, asequibles, accesibles y sostenibles para todos y mejorar la seguridad vial, en particular mediante la ampliación del transporte público, prestando especial atención a las necesidades de las personas en situación de vulnerabilidad, las mujeres, los niños, las personas con discapacidad y las personas de edad. |
|  |   | 11.7. De aquí a 2030, proporcionar acceso universal a zonas verdes y espacios públicos seguros, inclusivos y accesibles, en particular para las mujeres y los niños, las personas de edad y las personas con discapacidad.  |
|  | ODS 16 Paz, justicia e instituciones sólidas    | 16.1. Reducir significativamente todas las formas de violencia y las correspondientes tasas de mortalidad en todo el mundo.   |
|  |   | 16.2. Poner fin al maltrato, la explotación, la trata y todas las formas de violencia y tortura contra los niños.   |
|  |   | 16.4 De aquí a 2030, reducir significativamente las corrientes financieras y de armas ilícitas, fortalecer la recuperación y devolución de los activos robados y luchar contra todas las formas de delincuencia organizada.   |
|  |   | 16.a 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.   |
| Convención Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional | Art. 25. Asistencia y protección a las víctimas | Cada Estado Parte adoptará medidas apropiadas dentro de sus posibilidades para prestar asistencia y protección a las víctimas de los delitos comprendidos en la presente Convención, en particular en casos de amenaza de represalia o intimidación.  |

|   |  |  |
|---|--|--|
|   | Art. 31. Prevención  | 3. Los Estados Parte procurarán promover la reintegración social de las personas condenadas por delitos comprendidos en la presente Convención.<br>5. Los Estados Parte procurarán sensibilizar a la opinión pública con respecto a la existencia, las causas y la gravedad de la delincuencia organizada transnacional y la amenaza que representa.   |
| Declaración de Bridgetown: Enfoque Multidimensional de la Seguridad Hemisférica | Declaración  | (...) la seguridad en el Hemisferio abarca aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales (...)  |
| Constitución de la República del Ecuador  | Art. 3. Deberes primordiales del Estado  | 8. Garantizar a sus habitantes el derecho a una cultura de paz, a la seguridad integral y a vivir en una sociedad democrática y libre de corrupción.   |
|   | Art. 31. Hábitat y Vivienda  | Art. 31.- Las personas tienen derecho al disfrute pleno de la ciudad y de sus espacios públicos, bajo los principios de sustentabilidad, justicia social, respeto a las diferentes culturas urbanas y equilibrio entre lo urbano y lo rural (...).   |
|   | Art. 38. Adultos mayores   | 5. Desarrollo de programas destinados a fomentar la realización de actividades recreativas y espirituales.   |
|   | Art. 39. Jóvenes   | El Estado reconocerá a las jóvenes y los jóvenes como actores estratégicos del desarrollo del país, y les garantizará la educación, salud, vivienda, recreación, deporte, tiempo libre, libertad de expresión y asociación.  |
|   | Art. 40 Movilidad Humana   | Art. 40. (...) Las personas que se encuentren en condición de asilo o refugio gozarán de protección especial que garantice el pleno ejercicio de sus derechos (...)  |
|   | Art. 45. Niñas, niños y adolescentes   | (...) Las niñas, niños y adolescentes tienen derecho a la integridad física y psíquica; a su identidad, nombre y ciudadanía; a la salud integral y nutrición; a la educación y cultura, al deporte y recreación (...).   |
|   | Art. 46. Niñas, niños y adolescentes   | 4. Protección y atención contra todo tipo de violencia, maltrato, explotación sexual o de cualquier otra índole, o contra la negligencia que provoque tales situaciones.<br>5. Prevención contra el uso de estupefacientes o psicotrópicos y el consumo de bebidas alcohólicas y otras sustancias nocivas para su salud y desarrollo.  |
|   | Art. 66. Derechos de libertad  | 3. El derecho a la integridad personal, que incluye: a) La integridad física, psíquica, moral y sexual. b) Una vida libre de violencia en el ámbito público y privado. El Estado adoptará las medidas necesarias para prevenir, eliminar y sancionar toda forma de violencia, en especial la ejercida contra las mujeres, niñas, niños y adolescentes, personas adultas mayores, personas con discapacidad y contra toda persona en situación de desventaja o vulnerabilidad; idénticas medidas se tomarán contra la violencia, la esclavitud y la explotación sexual. |
|   | Art. 83. Responsabilidades   | Deberes y responsabilidades de las ecuatorianas y los ecuatorianos:<br>(...) 4. Colaborar en el mantenimiento de la paz y de la seguridad (...).   |
|   | Art. 95. Principios de la participación  | Las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva, participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos (...).  |
| Art. 100. Participación en los diferentes niveles de gobierno                   | La participación en estas instancias se ejerce para:<br>1. Elaborar planes y políticas nacionales, locales y sectoriales entre los gobiernos y la ciudadanía.<br>3. Elaborar presupuestos participativos de los gobiernos. |  |
| Art. 163. Policía Nacional  | (...) Para el desarrollo de sus tareas la Policía Nacional coordinará sus funciones con los diferentes niveles de gobiernos autónomos descentralizados.  |  |

|  |   |   |
|--|---|---|
|  | Art. 226. Sector público  | Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley. Tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución.   |
|  | Art. 261. Régimen de competencias del Estado central                              | 1. La defensa nacional, protección interna y orden público.   |
|  | Art. 263. Régimen de competencias del Gobierno Provincial                         | 2. Planificar, construir y mantener el sistema vial de ámbito provincial, que no incluya las zonas urbanas.<br>6. Fomentar la actividad agropecuaria.<br>7. Fomentar las actividades productivas provinciales.<br>8. Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.   |
|  | Art. 393. Seguridad humana  | El Estado garantizará la seguridad humana a través de políticas y acciones integradas, para asegurar la convivencia pacífica de las personas, promover una cultura de paz y prevenir las formas de violencia y discriminación y la comisión de infracciones y delitos. La planificación y aplicación de estas políticas se encargará a órganos especializados en los diferentes niveles de gobierno.  |
| Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización | Art. 41. Funciones del gobierno autónomo descentralizado provincial               | b) Diseñar e implementar políticas de promoción y construcción de equidad e inclusión en su territorio, en el marco de sus competencias constitucionales y legales.<br>g) Promover los sistemas de protección integral a los grupos de atención prioritaria para garantizar los derechos consagrados en la Constitución en el marco de sus competencias.<br>j) Coordinar con la Policía Nacional, la sociedad y otros organismos lo relacionado con la seguridad ciudadana, en el ámbito de sus competencias.<br>k) Implementar planes y programas destinados a la prevención integral del fenómeno socioeconómico de las drogas (...). |
|  | Art. 42. Competencias exclusivas del gobierno autónomo descentralizado provincial | b) Planificar, construir y mantener el sistema vial de ámbito provincial, que no incluya las zonas urbanas.<br>f) Fomentar las actividades productivas provinciales, especialmente las agropecuarias.   |
|  | Art 50. Atribuciones del prefecto o prefecta provincial                           | n) Coordinar un plan de seguridad ciudadana acorde con la realidad de cada provincia y en armonía con el plan nacional de seguridad ciudadana, articulando para tal efecto el gobierno autónomo provincial, el gobierno central a través del organismo correspondiente, la ciudadanía y la Policía Nacional.  |
| Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público        | Art. 64. Autoridades y Órganos Competentes  | El titular del ministerio rector de la seguridad ciudadana, protección interna y orden público tendrá las siguientes funciones: 6. Coordinar con los gobiernos autónomos descentralizados su participación en la construcción de la política de seguridad ciudadana, protección interna y orden público (...)   |
| Ley Orgánica de Participación Ciudadana                                    | Art. 31. Organizaciones sociales  | El Estado garantiza el derecho a la libre asociación, así como, a sus formas de expresión; y, genera mecanismos que promuevan la capacidad de organización y el fortalecimiento de las organizaciones existentes.   |
| Ley Orgánica para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres     | Art. 38. Gobiernos Autónomos Descentralizados                                     | a) Diseñar, formular y ejecutar normativa y políticas locales para la prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres, niñas, adolescentes, jóvenes, adultas y adultas mayores (...)   |
|  |   | b) Formular y ejecutar ordenanzas, resoluciones, planes y programas para la prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres,   |

|   |   |  |
|---|---|--|
|   |   | <p>niñas, adolescentes, jóvenes, adultas y adultas mayores (...)</p> <p>e) Garantizar a las mujeres víctimas de violencia de género, los servicios integrales de casas de acogida con personal especializado, tanto en los cantones como en las provincias, que pueden para su garantía, establecerse en mancomunidad o a través de alianzas público- privadas, debidamente articulados con la Red de Casas de Acogida a nivel nacional</p> <p>f) Promover campañas de prevención y erradicación de la violencia de género contra las mujeres, dirigidas a la comunidad, según su nivel de competencia</p> <p>l) Desarrollar mecanismos comunitarios o barriales de prevención como alarmas, rondas de vigilancia y acompañamiento, adcentamiento de espacios públicos, en conjunto con la Policía Nacional y demás instituciones involucradas.</p> <p>m) Promover iniciativas locales como Mesa Intersectorial de Violencia, Sistema Provincial Integrado de Prevención y Atención de las Víctimas de Violencia de Género y, servicios de atención de casos de violencia de género; Redes locales, regionales y provinciales, de organismos públicos y organizaciones de la sociedad civil vinculadas a la temática, entre otras.</p> |
| Ley Orgánica de las Personas Adultas Mayores    | Art. 34. Atención a las víctimas de violencia                 | El Estado promoverá la disponibilidad de servicios especializados para la atención adecuada y oportuna de las personas adultas mayores que hayan sido víctimas de cualquiera de estas situaciones (...)  |
|   | Art. 84. Atribuciones de gobiernos autónomos descentralizados | a) De acuerdo con el nivel de gobierno y a las competencias asignadas en la Constitución y en la Ley, implementarán el Sistema Nacional Especializado de Protección Integral de los Derechos de las Personas Adultas Mayores para garantizar el cumplimiento de sus derechos.  |
| Ley Ordinaria de Seguridad Pública y del Estado | Art. 3. Deber del Estado                                      | (...) promover y garantizar la seguridad de todos los habitantes, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos del Ecuador, y de la estructura del Estado, a través del Sistema de Seguridad Pública y del Estado, responsable de la seguridad pública y del Estado con el fin de coadyuvar al bienestar colectivo, al desarrollo integral, al ejercicio pleno de los derechos humanos y de los derechos y garantías constitucionales.  |
|   | Art. 11. De los órganos ejecutores                            | <p>b) (...) La Policía Nacional desarrollará sus tareas de forma desconcentrada a nivel local y regional, en estrecho apoyo y colaboración con los gobiernos autónomos descentralizados.</p> <p>c) En los términos de esta ley, la prevención y la protección de la convivencia y seguridad ciudadanas, corresponden a todas las entidades del Estado (...). El Ministerio de Gobierno, Policía y Cultos asegurará la coordinación de sus acciones con los gobiernos autónomos descentralizados en el ámbito de sus competencias, para una acción cercana a la ciudadanía y convergente con ésta.</p>  |
|   | Art. 23. De la seguridad ciudadana                            | (...) Se privilegiarán medidas preventivas y de servicio a la ciudadanía, registro y acceso a información, la ejecución de programas ciudadanos de prevención del delito y de erradicación de violencia de cualquier tipo, mejora de la relación entre la policía y la comunidad, la provisión y medición de la calidad en cada uno de los servicios, mecanismos de vigilancia, auxilio y respuesta, equipamiento tecnológico que permita a las instituciones vigilar, controlar, auxiliar e investigar  |

|   |  |  |
|---|--|--|
|   |  | los eventos que se producen y que amenazan a la ciudadanía.  |
| Plan Nacional de Desarrollo "Para El Nuevo Ecuador" 2024 - 2025                                 | Objetivo 1. Eje Social<br>Mejorar las condiciones de vida de la población de forma integral, promoviendo el acceso equitativo a salud, vivienda y bienestar social                                   | Política 1.6. Promover el buen uso del tiempo libre en la población ecuatoriana a través de la práctica de actividad física  |
|   |  | Política 1.8. Garantizar el derecho a una vivienda adecuada y promover entornos habitables, seguros y saludables mediante acciones integrales, coordinadas y participativas, que contribuyan al fomento y desarrollo de ciudades y comunidades inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles.   |
|   | Objetivo 2. Eje Social<br>Impulsar las capacidades de la ciudadanía con educación equitativa e inclusiva de calidad y promoviendo espacios de intercambio cultural                                   | Política 2.1 Garantizar el acceso universal a una educación, inclusiva, equitativa, pertinente e intercultural para niños, niñas, adolescentes, jóvenes y adultos, promoviendo la permanencia y culminación de sus estudios; y asegurando su movilidad dentro del Sistema Nacional de Educación  |
|   |  | Política 2.2. Promover una educación de calidad con un enfoque innovador, competencial, inclusivo, resiliente y participativo, que fortalezca las habilidades cognitivas, socioemocionales, comunicacionales, digitales y para la vida práctica; sin discriminación y libre de todo tipo de violencia, apoyados con procesos de evaluación integral para la mejora continua. |
|   | Objetivo 3. Eje Social<br>Garantizar la seguridad integral, la paz ciudadana y transformar el sistema de justicia respetando los derechos humanos  | Política 3.1 Prever, prevenir y controlar, con pertinencia territorial, los fenómenos de violencia y delincuencia que afectan a la ciudadanía y sus derechos, fortaleciendo la convivencia pacífica.   |
|   |  | Política 3.14. Reducir la discriminación y violencia basada en género mediante la prevención, atención y protección integral a la población ecuatoriana y extranjera residente dentro del territorio ecuatoriano, especialmente a la población vulnerable integrada por mujeres, niños, niñas, adolescentes, y personas LGBTIQ+.   |
| Objetivo 5. Fomentar de manera sustentable la producción mejorando los niveles de productividad | Política 5.5. Fomentar la productividad, competitividad, comercialización, industrialización y generación de valor agregado en el sector agroindustrial, industrial y manufacturero a nivel nacional |  |
| Objetivo 6. Incentivar la generación de empleo digno  | Política 6.4. Desarrollar las capacidades de los jóvenes de 18 a 29 años para promover su inserción laboral.   |  |
| Plan Nacional de Seguridad Integral 2019-2030   | Objetivo General 2   | Cooperar y apoyar a otras instituciones del Estado (seguridad pública y gestión de riesgos); para contribuir de manera permanente a la protección de la sociedad, el Estado y el medio ambiente.   |
|   | Objetivo General 3   | Garantizar la seguridad ciudadana previniendo y controlando la delincuencia, minería ilegal el crimen organizado y la trazabilidad de drogas ilícitas para consolidar la convivencia pacífica.   |
|   | Objetivo General 4   | Mantener el orden público en todo el territorio nacional; enmarcados en el respeto a los derechos humanos frente a las alteraciones internas producto de las actividades sociales, políticas, económicas, desastres naturales y emergencias; para garantizar el normal desarrollo de las actividades de la sociedad y el Estado.   |
| Plan Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia Social Pacífica 2019-2030                    | Objetivo 1   | Implementar un servicio de seguridad ciudadana orientado a la asistencia integral a las víctimas de delitos y violencia ya la protección de sus bienes.  |
|   | Objetivo 2   | Implementar un sistema de gobernanza a través de la participación ciudadana, de los actores locales y nacionales, de las instituciones encargadas de la seguridad ciudadana manteniendo una rendición de   |

|  |   |  |
|--|---|--|
|  |   | cuentas continua sobre las acciones públicas, que garantice una alineación estratégica completa.   |
|  | Objetivo 5  | Mejorar la percepción de seguridad y cohesión social, a través de la implementación de una estrategia comunicacional de seguridad ciudadana efectiva y sostenible.   |
|  | Objetivo 9  | Diseñar un sistema de atención y prevención de la conflictividad social en todas sus manifestaciones, definiendo roles y responsabilidades de los actores involucrados, para alcanzar la paz social.   |
| Plan Nacional de Seguridad Ciudadana Horizonte 2030  | Objetivo línea de acción 1  | Efectivizar la prevención de la violencia y el delito en el mundo físico y digital.  |
|  | Objetivo línea de acción 2  | Promover la participación ciudadana como herramienta de consolidación de la cultura de paz y la convivencia social pacífica  |
|  | Objetivo línea de acción 3  | Fortalecer la incorporación de los enfoques de Derechos Humanos y género en la gestión de la seguridad ciudadana y pública.  |
|  | Objetivo línea de acción 5  | Incidir en la reducción de las incivildades, contravenciones y delitos que afectan a la seguridad ciudadana y pública  |
| Plan Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres 2020-2030  | Objetivo específico 2. Eje de prevención  | Modificar y reducir patrones socioculturales violentos, discriminatorios, de naturalización de la VCM.   |
|  | Objetivo general 1. Ejes de atención y protección a víctimas  | Garantizar atención y protección integral a víctimas de VCM a través de la provisión de servicios especializados y medidas de protección.  |
|  | Objetivo específico 1. Eje de reparación integral de derechos a las víctimas  | Fortalecer la coordinación, procesos institucionales y marcos normativos para facilitar la reparación integral de víctimas de VCM.   |
|  | Objetivo específico 1. Eje de fortalecimiento institucional   | 1. Fortalecer la gestión institucional y coordinación interinstitucional para la prevención de la violencia contra las mujeres, la atención y protección integral y la promoción y reparación de los derechos de las mujeres.  |
| Creación y funcionamiento de la Comisión Especial de Gestión de Riesgos y la Comisión Especial de Seguridad - Resolución Nro. PG-CPG-003-2023 de 16 de junio de 2023           | Artículo 2. Participar en la planificación y formulación de políticas de seguridad en la provincia del Guayas. Esto implica analizar las necesidades y desafíos en materia de seguridad, proponer estrategias y acciones para abordarlos, y coordinar con otras instituciones y actores relevantes. | Artículo 3. Funciones<br><br>1.- Coordinación interinstitucional<br>2.- Análisis de la situación de seguridad<br>3.- Monitoreo y evaluación<br>4.- Participación ciudadana<br>5.- Análisis y gestión de apoyo financiero y logístico.<br>6.- Propuesta de proyectos de fortalecimiento de la seguridad pública y vial.                                     |
| Estatuto orgánico de gestión organizacional por procesos del gobierno autónomo descentralizado provincial del Guayas - Resolución Nro. PG-MAV-001-2024 de 15 de enero de 2024. | Incluye a la Dirección de Gestión de Riesgos y Seguridad Ciudadana bajo la Coordinación de General de Gestión Estratégica.  | Misión: Diseñar planes de evaluación y respuesta ante eventos adversos de origen natural, antrópico e incidentes que comprometan la seguridad ciudadana en la Provincia del Guayas, mediante la implementación de estrategias y medidas preventivas para minimizar o mitigar los mismo cooperando activamente con los organismos rectores en esta materia. |
| Plan de Trabajo de Prefecta  | Eje Bienestar Social y Género   | Objetivo: Fomentar la consolidación de mecanismos que impulsen una convivencia pacífica y la prevención de la violencia.<br><br>Objetivo: Reducir las barreras de inclusión de género.   |

## 6. Diagnóstico situacional

El enfoque para el desarrollo del diagnóstico corresponde a la **evaluación de riesgos** de la seguridad ciudadana y convivencia social pacífica. Esto implica el análisis de las amenazas presentes en el territorio, la vulnerabilidad de la población, asociada a los diferentes factores de riesgo, y las capacidades de afrontamiento<sup>5</sup> del Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial, desde la perspectiva de la prevención, y de las instituciones responsables de la cadena de valor de la seguridad ciudadana y justicia en territorio.

En este marco, la exposición de una población vulnerable a una o varias amenazas, como la presencia de la delincuencia común u organizada, en diferentes grados de intensidad, producirán un mayor o menor grado de riesgo, en términos de los diferentes tipos de afectaciones a la sociedad ocasionadas por la violencia y el delito. Adicionalmente, una disminución de las capacidades de afrontamiento de las instituciones en la provincia implica un aumento de la vulnerabilidad de su población.

Por otra parte, se utilizará como referencia lo descrito en el Manual sobre la aplicación eficaz de las directrices para la prevención del delito de la UNODC (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2011) y la Guía metodológica para el diseño de una política transversal de prevención de las violencias y promoción de la convivencia del CESC de la Universidad de Chile (Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana de la Universidad de Chile, s. f.), documentos que plantean analizar los siguientes factores de riesgo:

- **Factores económicos:** Corresponden, principalmente, a las condiciones de empleo, oportunidades y desarrollo productivo.
- **Factores sociales:** Corresponden, principalmente, a las condiciones de privación y marginalidad en cuanto a educación, cohesión social, pobreza y desigualdad.
- **Factores culturales:** Corresponden a los valores, costumbres y tradiciones de una sociedad o grupo que influyen sobre la discriminación, conflictos, consumo de alcohol, entre otros.

---

<sup>5</sup> Según el Glosario de Términos y Conceptos de la Gestión del Riesgo de Desastres para los Países Miembros de la Comunidad Andina (Secretaría Técnica del Comité Andino para la Prevención y Atención de Desastres, 2018) es: Capacidad de las personas, organizaciones y sistemas para gestionar y reducir las condiciones adversas, riesgos o desastres, utilizando sus conocimientos y recursos disponibles. Requiere una labor de concientización y buena gestión permanente, tanto en circunstancias normales como durante los desastres o condiciones adversas.

- Factores individuales: Como los problemas en el desarrollo de los niños, descomposición familiar, uso del tiempo libre, entre otros.
- Factores locales: Corresponden a la falta de infraestructura urbana o servicios, escasa vigilancia e iluminación, control del espacio público, entre otros.
- Factores globales: que corresponden a tendencias regionales o globales que afectan las condiciones de seguridad del país.

En relación con el análisis de las capacidades de afrontamiento de las prefecturas desde el enfoque de la prevención, se consideran los aspectos reconocidos en el manual sobre la aplicación eficaz de las directrices para la prevención del delito de la UNODC sobre *“el papel primordial de los gobiernos”*.

### 6.1. Características de la población y sus vulnerabilidades

Según el último Censo de Población y Vivienda de 2022, la población de la provincia del Guayas (que cuenta con 25 cantones y 54 parroquias) es de 4.391.923 habitantes, de los cuales el 50,9% son mujeres y el 31,2% son niños, niñas y adolescentes. La población rural corresponde al 15% con 647.461 habitantes que se distribuyen, principalmente, en las parroquias de Posorja, como la de mayor población, con 33.709 habitantes, seguida de Santa Lucía, Balzar, Daule y El Triunfo. El diagrama de caja<sup>6</sup> de la Figura 1 muestra que el 50% de las parroquias tiene una población rural entre los 7.800 habitantes y los 10.300 habitantes.

---

<sup>6</sup> <https://datatab.es/tutorial/box-plot>

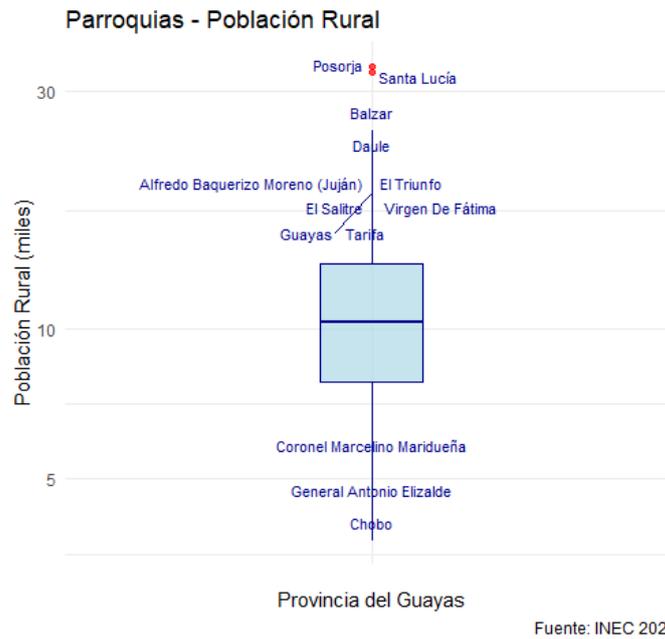
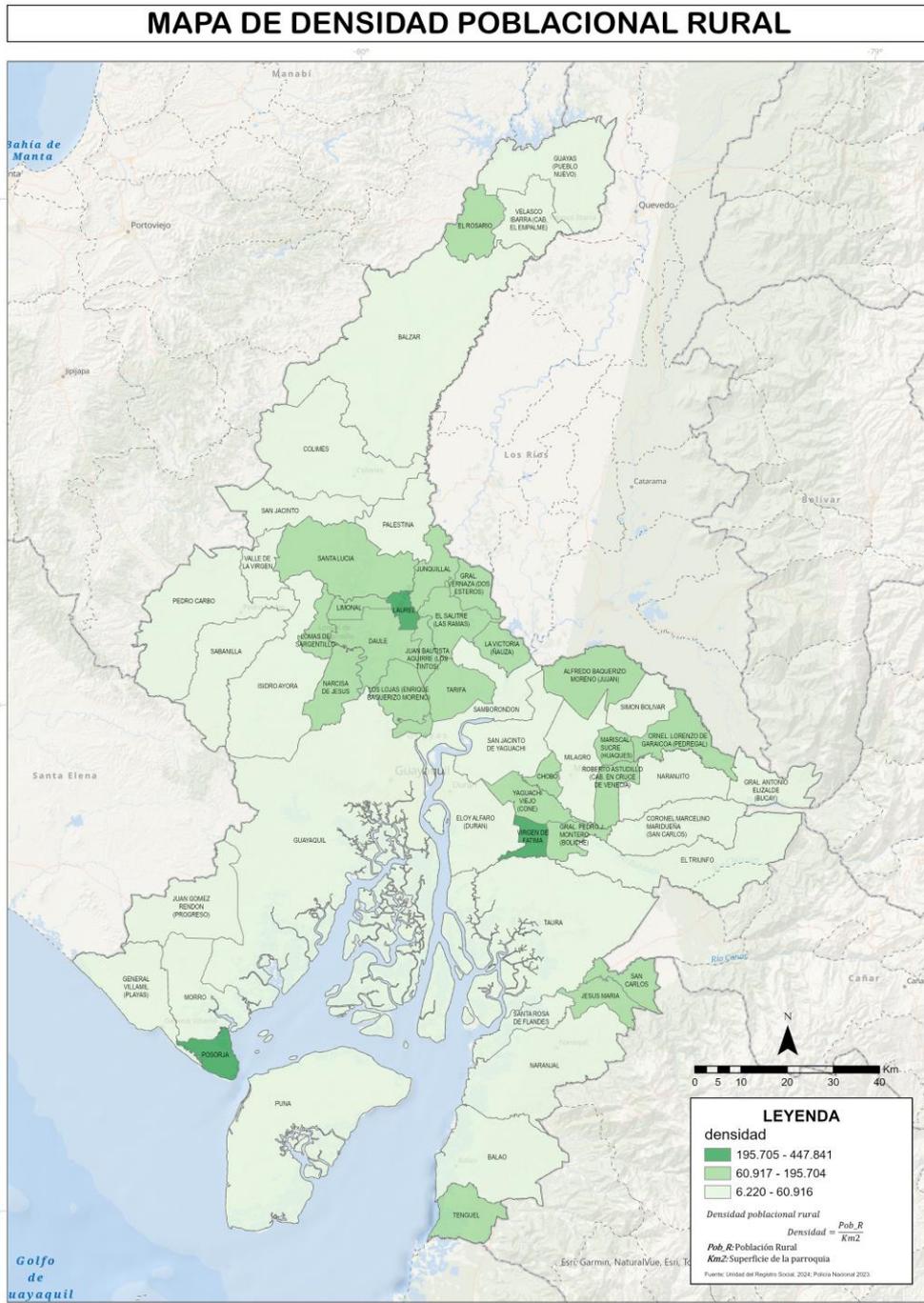


Figura 1. Diagrama de Caja de la población rural de la Provincia del Guayas. Fuente INEC 2022.

Por otra parte, el Mapa 1 muestra la densidad de la población rural por parroquia (habitantes por Km<sup>2</sup>) y es posible identificar agrupamientos en el centro y al este de la provincia, con unos focos en las parroquias de Laurel, Virgen de Fátima y Posorja.



**Mapa 1. Densidad poblacional rural de la Provincia del Guayas. Fuente INEC.**

### 6.1.1 Factores económicos

Según los resultados de la Encuesta de Empleo, Desempleo y Subempleo – ENEMDU 2022, los principales indicadores sobre el empleo en la provincia mostraron un deterioro importante ante la presencia de la pandemia por COVID 2019, teniendo el

desempleo un aumento que partió de una tasa del 3,15% en el año 2019 hasta llegar a una del 3,94% en el año 2021. Al 2022 se mostró una recuperación con un valor del 3,59%, sin embargo, prevalecieron condiciones desfavorables para grupos importantes de la población, **tal es el caso de la tasa en el área rural para las mujeres, que pasó del 3% en el 2021 al 6,9% en el 2022** (Figura 2).

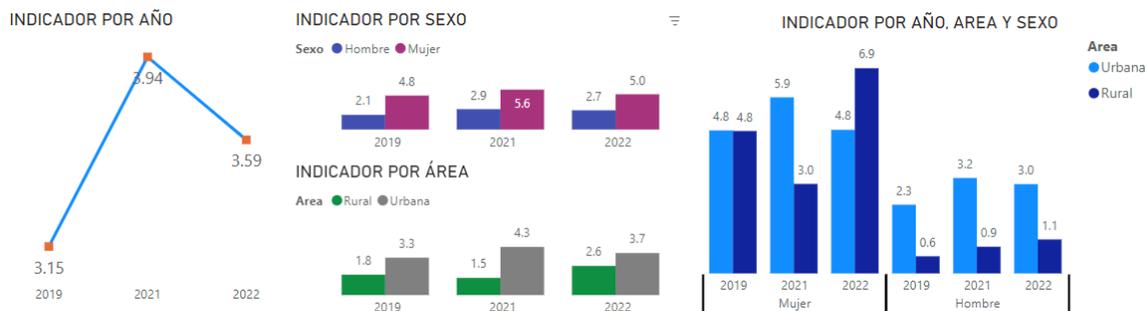


Figura 2. Caracterización de la Tasa de Desempleo en la Provincia del Guayas. Fuente: INEC 2022

Para el caso del subempleo<sup>7</sup> (Figura 3) se tuvo un efecto por la pandemia bastante parecido a lo ocurrido con el desempleo, pues el indicador aumento del 21,8% en el 2019 a 23,7% en el 2021, recuperándose ligeramente en el 2022 con una tasa de 23,3%. **Sin embargo, en los años evaluados, los hombres del área rural presentan las condiciones más desfavorables manteniendo una tasa de subempleo cercana al 40% (el doble de la urbana).**

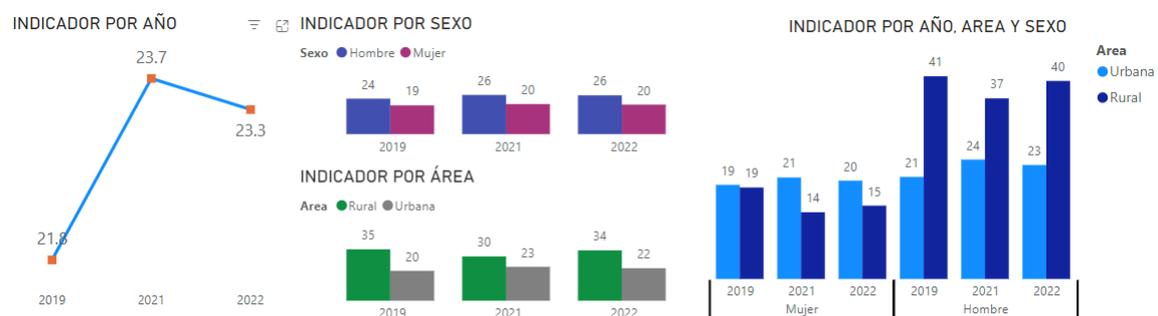


Figura 3. Caracterización de la Tasa de Subempleo en la Provincia del Guayas. Fuente: INEC 2022

<sup>7</sup> El subempleo forma parte del empleo no adecuado y puede ser causado por insuficiencia de tiempo de trabajo o por insuficiencia de ingresos.

El promedio de ingresos (Figura 4) en la provincia tuvo una disminución importante en el 2021 a un valor de USD 429 y que, al 2022, aún no llega a recuperar el valor que tuvo en 2019 (de USD 476). **Los ingresos tanto para hombres como para mujeres en el área rural son significativamente menores que los obtenidos en el área urbana.** Esto, en el contexto de las actividades a las que se dedica la población rural, que son principalmente la agricultura, ganadería, silvicultura, pesca, comercio, manufactura, actividades de alojamiento y servicios de comida.

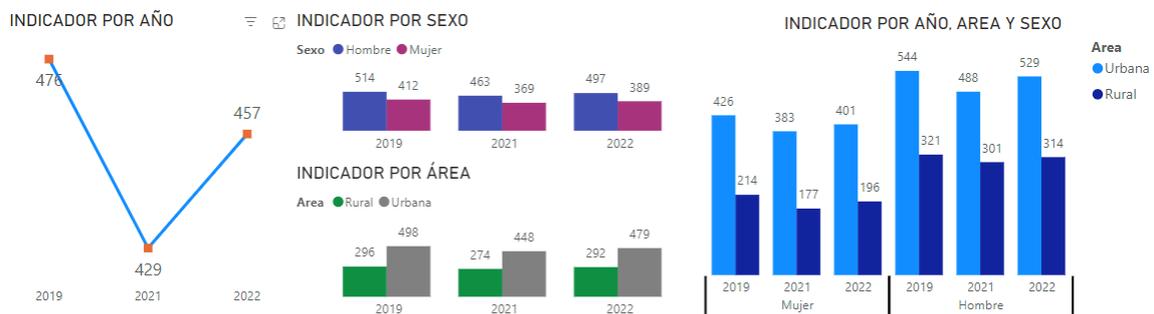


Figura 4. Caracterización del Promedio de Ingresos en la Provincia del Guayas. Fuente: INEC 2022

Por otro lado, el porcentaje de jóvenes entre los 15 y 24 años que no estudia ni trabaja (Figura 5) tuvo un crecimiento, partiendo del 21,02% en 2019 al 22,85% en 2021, con una ligera recuperación al 2022, con una tasa de 21,95%. En el área rural el valor al 2022 fue de 25% **con una tendencia bastante desfavorable para las mujeres cuya tasa es del 45% (en comparación a la de los hombres que es del 8%).**

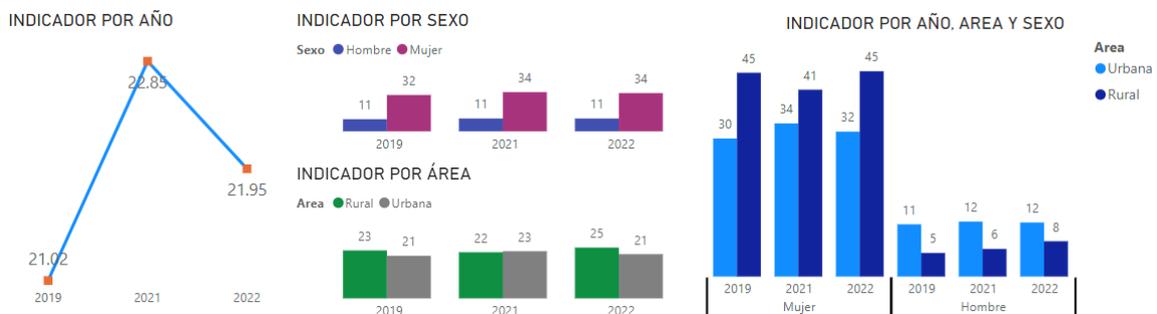


Figura 5. Caracterización del porcentaje de jóvenes entre los 15 y 24 años que no estudia ni trabaja en la Provincia del Guayas. Fuente: INEC 2022

### 6.1.2 Factores sociales

La ENEMDU es una encuesta que, además de los aspectos relacionados al empleo, permite medir la pobreza desde diferentes enfoques junto con la desigualdad. En este marco, este instrumento, cada año, permite evaluar a nivel de provincia, la Pobreza por *Ingresos*, *Pobreza por Necesidades Básicas Insatisfechas* y *Pobreza Multidimensional*.

Para diciembre de 2022, se considera a una persona pobre por ingresos si percibe un ingreso familiar per cápita menor a USD 88,72. En este contexto, el indicador para la provincia del Guayas (Figura 6), luego de la pandemia, sufrió un incremento considerable de cerca de 10 puntos porcentuales en el 2021, situación que no alcanzó a revertirse en el 2022. **El área rural presenta un valor de 38%, superior al área urbana con 20 puntos porcentuales para el año 2022, y con valores para mujeres y hombres del 39% y 38%, respectivamente.**

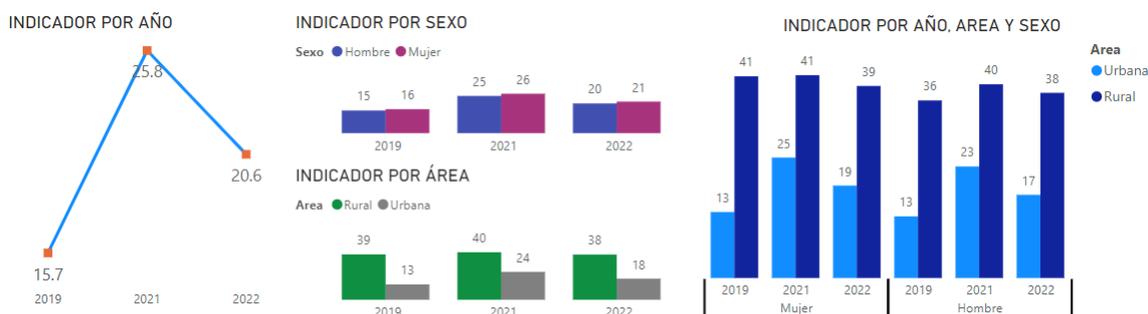


Figura 6. Caracterización de la Pobreza por Ingresos en la Provincia del Guayas. Fuente: INEC 2022

Otra aproximación es la Pobreza por Necesidades Básicas Insatisfechas, la cual está asociada a las personas que pertenecen a un hogar que presenta carencias en la satisfacción de al menos una de sus necesidades básicas representadas en cinco componentes: *calidad de la vivienda*, *hacinamiento*, *acceso a servicios básicos*, *acceso a educación* y *capacidad económica*. En el caso de la provincia del Guayas (Figura 7), el indicador tuvo un deterioro asociado la pandemia por COVID-19 de cerca de 4 puntos porcentuales para el 2021. **Las áreas rurales presentan una marcada diferencia con las áreas urbanas de aproximadamente 40 puntos porcentuales para el 2022, y con valores para mujeres y hombres del 72% y 73%, respectivamente.**

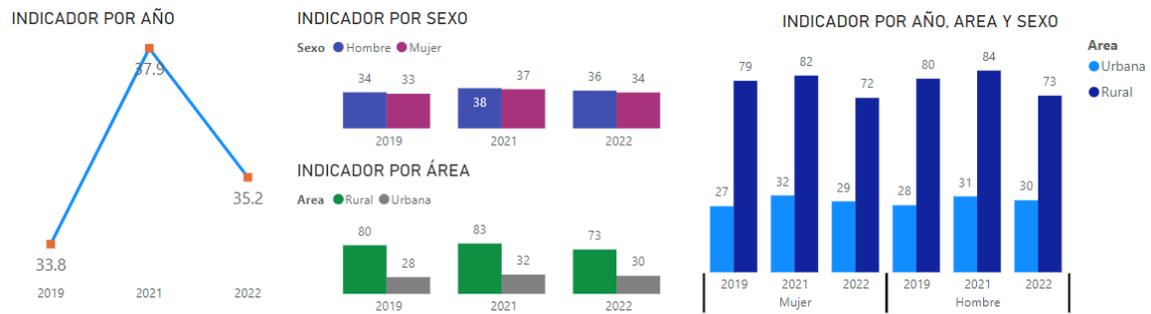


Figura 7. Caracterización de la Pobreza por Necesidades Básicas Insatisfechas en la Provincia del Guayas. Fuente: INEC 2022

Una aproximación más amplia se plantea en el indicador de la Pobreza Multidimensional que considera las dimensiones de *educación; trabajo y seguridad social; salud, agua y alimentación; y, hábitat, vivienda y ambiente sano*. Para la provincia del Guayas, su caracterización se muestra en la Figura 8, donde, las tendencias son similares a las de la Pobreza por Necesidades Básicas Insatisfechas.

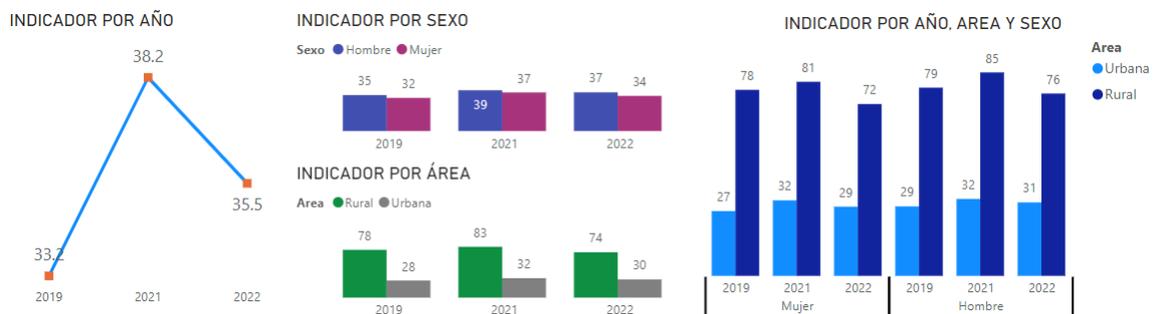


Figura 8. Caracterización de la Pobreza Multidimensional en la Provincia del Guayas. Elaboración propia. Fuente: INEC 2022

La Unidad del Registro Social (URS) es una entidad que coordina y administra el Registro Social, que es la base de datos que recopila registros desde fuentes primarias (registros administrativos) y la información del formulario del Registro Social. La base de datos consta de información social, demográfica individualizada a nivel de hogares y núcleos familiares como herramienta útil para la identificación, selección, focalización y priorización de beneficiarios de servicios, programas y/o subsidios estatales.

En este contexto, aprovechando la información descrita y por medio del Índice del Registro Social, puntaje calculado a través de la Metodología de la Métrica del Registro Social vigente, es posible la identificación de la población extremadamente

pobre, moderadamente pobre y no pobre, mediante el establecimiento de líneas de pobreza definidas con base a criterios técnicos y estadísticos.

Para la provincia del Guayas se han identificado 1.071.263 personas en condición de pobreza moderada y 253.153 en condiciones de pobreza extrema. Sobre el total de estas últimas, el 52% son mujeres y el 23,4% pertenecen al área rural. La mayor cantidad de población en estado de pobreza extrema se encuentra en la parroquia de Guayaquil, seguida de Durán, Balzar, Milagro y Daule, como las principales (Figura 9). El 50% de las parroquias tiene entre 1.549 y 3.610 personas en pobreza extrema.

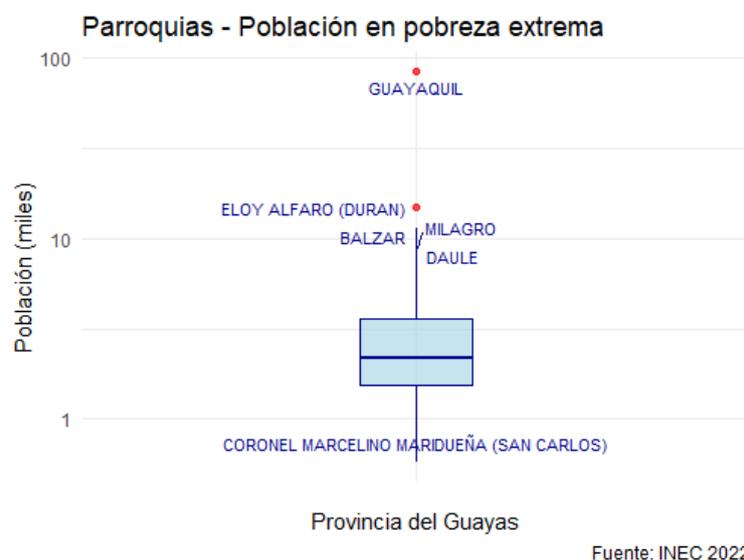


Figura 9. Diagrama de Caja de la población en pobreza extrema de la Provincia del Guayas. Fuente URS

Otra de las dimensiones importantes dentro de los factores sociales es la educación. Según la información proporcionada por el último censo de población y vivienda y el Ministerio de Educación (MINEDUC)<sup>8</sup>, la Tabla 1 presenta las condiciones de los principales indicadores para el área rural, en comparación con los valores de la provincia y nacional.

<sup>8</sup> <https://educacion.gob.ec/datos-abiertos/>

Tabla 1. Indicadores de educación para la Provincia del Guayas. Elaboración propia. Fuente INEC (2022) y MINEDUC

| Indicador  | Nacional | Provincia    | Provincia (rural) |
|--|----------|--------------|-------------------|
| Tasa de analfabetismo                              | 3,7%     | 2,6%         | 7,5%              |
| Tasa de analfabetismo digital                      | 8,1%     | 7,9%         | 17,6%             |
| Tasa neta de asistencia a educación inicial        | 47,7%    | 40,5%        | 35,7%             |
| Tasa neta de asistencia a educación general básica | 91,4%    | 88,7%        | 90,1%             |
| Tasa neta de asistencia a bachillerato             | 76%      | 74,3%        | 66,3%             |
| Población titulada en educación superior (Univ.)   | 16,6%    | 14,2%        | 3,4%              |
| Educación Técnica o Tecnológica                    | 2,1%     | 1,7%         | 0,7%              |
| Años promedio de escolaridad                       | 11,4     | 11,6         | 8,2               |
| Tasa de abandono (2022-2023)                       | 1,88%    | 1,78% (alza) | 1,46% (baja)      |
| Tasa de no promoción (2022-2023)                   | 1,39%    | 0,88% (baja) | 1,05% (baja)      |

Los dos tipos de analfabetismo en el área rural son muy superiores a las condiciones en la provincia y en el país. Esta situación revela condiciones importantes de vulnerabilidad, especialmente en el contexto de la pandemia por COVID-19, donde la educación virtual fue una de las medidas de mitigación más importantes. Las tasas netas de asistencia a educación presentaron condiciones negativas, a excepción de la educación general básica.

La población titulada en educación superior está por debajo de las condiciones nacionales y provinciales, mientras que los años promedio de escolaridad están aproximadamente 3 años por debajo de del ámbito nacional y local.

Las tasas de abandono y no promoción escolar presentan condiciones relativamente favorables, aunque la última presenta un valor superior a la provincial.

### 6.1.3 Factores culturales

Los registros administrativos de incidentes reportados al Servicio Integrado de Seguridad ECU-911 y relacionados al consumo problemático de alcohol en el espacio público (libadores), en la provincia del Guayas, desde el 2018 al 2022, ocupan el primer lugar sobre las diferentes emergencias relacionadas a conflictividad social, inclusive en el ámbito rural (Figura 10).

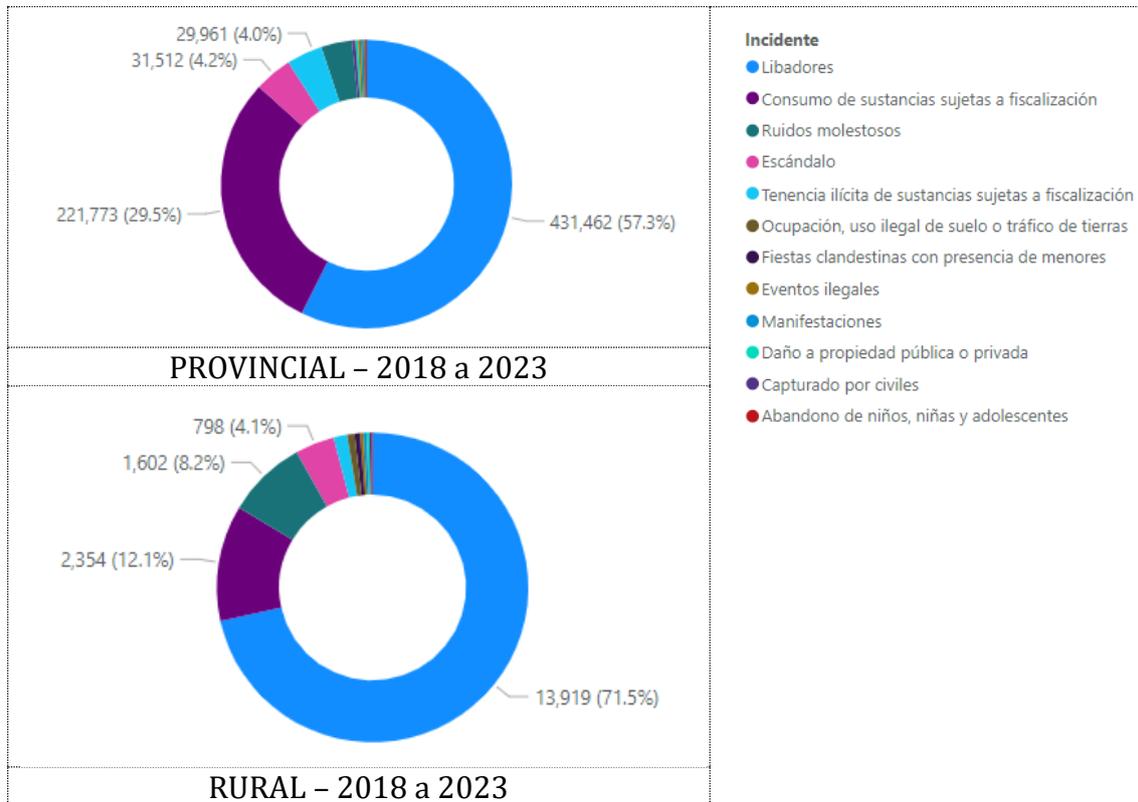


Figura 10. Distribución de los incidentes asociados a conflictividad social en la Provincia del Guayas.  
Fuente: SIS ECU 911

Es así como, los cantones con mayor número de incidentes en las áreas rurales de la provincia (Tabla 2) son Guayaquil, Daule, San Jacinto de Yaguachi y Samborondón. Las tendencias, en su mayoría, son a la baja a partir del año 2021 cuando se comenzaron a implementar los diferentes estados de excepción en el país; sin embargo, **el cantón El Empalme ha presentado un aumento para el periodo 2022/2023.**

Tabla 2. Registros de incidentes asociados a la presencia de libadores en áreas rurales de la Provincia del Guayas. Fuente: SIS ECU 911

| CANTÓN                  | Año 2018 | Año 2019 | Año 2020 | Año 2021 | Año 2022 | Año 2023 | Variación 2023/2022 | Total por año |
|-------------------------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|---------------------|---------------|
| GUAYAQUIL               | 567      | 495      | 809      | 430      | 474      | 259      | ↓ -45.4 %           |               |
| DAULE                   | 302      | 387      | 784      | 691      | 306      | 303      | → -1.0 %            |               |
| SAN JACINTO DE YAGUACHI | 264      | 402      | 709      | 510      | 308      | 163      | ↓ -47.1 %           |               |
| SAMBORONDON             | 215      | 270      | 415      | 353      | 180      | 156      | ↓ -13.3 %           |               |
| MILAGRO                 | 134      | 167      | 283      | 266      | 177      | 116      | ↓ -34.5 %           |               |
| NARANJAL                | 123      | 132      | 458      | 261      | 83       | 71       | ↓ -14.5 %           |               |
| SALITRE                 | 51       | 66       | 236      | 160      | 72       | 54       | ↓ -25.0 %           |               |
| PEDRO CARBO             | 38       | 54       | 175      | 142      | 79       | 29       | ↓ -63.3 %           |               |
| SIMON BOLIVAR           | 42       | 53       | 101      | 79       | 39       | 24       | ↓ -38.5 %           |               |
| EMPALME                 | 17       | 21       | 66       | 53       | 43       | 58       | ↑ 34.9 %            |               |
| COLIMES                 | 6        | 3        | 17       | 8        | 13       | 11       | ↓ -15.4 %           |               |

Por otra parte, desde un análisis particular por grupo etario, se ha identificado que el consumo de alcohol comienza a estar presente desde edades más tempranas, tal como lo señala la Encuesta Nacional a Niñas, Niños y Adolescentes (ENNNA) llevada a cabo en 2023 por la organización internacional ChildFund (ChildFund et al., 2024): **el 7,6% de niños y adolescentes ecuatorianos -de entre 10 y 17 años- bebe alcohol.**

La conflictividad provocada por el consumo de bebidas alcohólicas podría estar asociada a problemas de salud mental estructurales, especialmente dentro de un contexto de alto estrés y frustración, personal, familiar y comunitaria, por el grave deterioro de los principales indicadores socioeconómicos ante el impacto del COVID-19 y, recientemente, ante los altos niveles de conmoción social presentados en el país, producto de la violencia generada por las organizaciones criminales.

#### 6.1.4 Factores individuales

El informe denominado “Ecuador: niñez y adolescencia en 360°: Estado de Situación sobre Niñez y Adolescencia en el Ecuador”, publicado en 2024 por las organizaciones ChildFund, Kindernothilfe e.V. (KNH) y World Visión (ChildFund et al., 2024) presenta un diagnóstico de las condiciones en las que los niños, niñas y adolescentes (NNA) del país se desarrollan, identificando algunos riesgos potenciales sobre sus habilidades cognitivas, salud mental, autoestima, seguridad y buena gestión de las emociones. Dentro de los principales hallazgos, los siguientes son imprescindibles para para el diseño de políticas públicas que incidan sobre factores individuales.

### Sobre dinámicas poblacionales:

- 6 de cada 10 familias en el país registran presencia de NNA. **La mitad de NNA del país se encuentran en tres provincias: Guayas (26,1%),** Pichincha (15,7%) y Manabí (9,5%).
- **Hay una tendencia de crecimiento de hogares con presencia de NNA que tienen jefatura femenina (29,5% al 2022),** así también crece la cifra en relación con los hogares monoparentales (30,8% al 2022).
- El ingreso económico de las familias es menor cuando existen NNA; asimismo, la pobreza afecta más a las familias que tienen menores de edad.
- Aproximadamente el 33% de los NNA no tienen disponibilidad de un cuarto<sup>9</sup> para dormir exclusivo dentro del hogar, y la evidencia muestra que este déficit es más grave en el nivel socioeconómico más bajo (49%).

### Sobre las relaciones intrafamiliares

- Si bien el 69% de NNA vive con su padre y su madre, **la separación de las familias se incrementa conforme se incrementa la edad;** esto se constata con la duplicación de NNA que informa que vive con su madre sola: un 13% para el grupo de 5 a 7 años y un 25% para el grupo de 15 a 17 años.
- **20% de los mayores de 10 años no tiene una buena relación<sup>10</sup> con sus padres,** madres o persona que le cuida; este porcentaje es mayor en las zonas rurales y entre las mujeres.
- La tercera parte de NNA entre 10 y 17 años, **casi nunca o nunca reciben apoyo de una persona adulta o un hermano o hermana para sus tareas escolares** cuando lo necesitan. Esta es una situación aún más pronunciada en la zona rural (39,9%), o entre las personas con menores ingresos.
- Entre las diversas actividades cotidianas de NNA, el 34% realiza actividades de ayuda en casa; **el 15% cuida de hermanos o familiares; 11% ayuda en el negocio familiar** con alguna actividad que contribuye a la economía del hogar.
- Estudiar, leer, hacer deporte y pasar con la familia son las actividades que más les gusta hacer a NNA. Pasar solos en casa se incrementa con la edad.

<sup>9</sup> Según el informe disponer de una habitación para que exclusivamente puedan dormir NNA no solo es un indicador que da cuenta de la capacidad económica de un hogar, sino que incide además en factores como la intimidad o el desarrollo de la personalidad; incluso es un factor de riesgo en temas de acoso, abuso y violencia sexual.

<sup>10</sup> Según el informe la conflictividad en las relaciones presente en los hogares y con sus pares, aumenta con la edad y se acentúa en los grupos de menores ingresos. La presencia de distintas formas de violencia como agresiones, intimidación o amenaza está presente en los distintos entornos en los que NNA se desarrollan.

- Según los registros del Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de la Libertad y a Adolescentes Infractores (SNAI), el 64,5% de las personas privadas de la libertad cuya residencia los últimos 5 años previo a su ingreso estuvo en la provincia del Guayas **tiene hijos menores de 18 años**<sup>11</sup>.

#### Sobre salud:

- Pese a tener la reducción más significativa entre 2018 a 2022, **la desnutrición crónica infantil afecta a 1 de cada 5 menores de 5 años**; un porcentaje similar a lo presentado a inicios de siglo (2004).
- **De cada 8 NNA, 3 manifiestan algún tipo de carencia de alimentos** (moderada o severa) en su desayuno por el que han llegado con hambre a su escuela.
- 4 de cada 10 niños, niñas y adolescentes entre 10 a 17 años se encuentran expuestos al humo del tabaco; y consumen cigarrillos, puros, pipas árabes, tabaco de aspirar o masticar un 4,3%. **El consumo de alcohol de niños, niñas y adolescentes entre 10 y 17 años se encuentra en el 7,6%.**
- 25 de cada 100 menores de 5 años toma agua con heces fecales (E. coli); el doble, 50 de 100 en lo rural.
- Según el Registro Estadístico de Egresos Hospitalarios del INEC, en el año 2022, sea por episodios o trastornos recurrentes, **la depresión constituye la principal causa de atención hospitalaria entre los 10 y 19 años.**

#### Sobre educación:

- Las familias y el Estado invierten más en la educación superior que en los otros niveles educativos; 2,5 veces inferior invierte el Estado en NNA, respecto de la educación universitaria para jóvenes.
- 2 de cada 3 NNA no cuentan con una computadora con conexión a internet.
- **Aproximadamente 150 mil NNA abandonan el sistema educativo o no son promovidos cada año**, cifras que van incrementando las cifras de rezago educativo y educación inconclusa.
- Entre 230 y 330 mil niñas, niños y adolescentes se encontrarían en situación de trabajo infantil. **Mientras que para los NNA menores de 14 años se registra trabajo infantil en un 3,21%, entre adolescentes de 15 a 17 años es de 13,87%; es decir es 4,3 veces más alta.**

#### Sobre seguridad:

<sup>11</sup> Según visualizador del Censo Penitenciario: [https://bit.ly/Visualizador\\_Censo\\_Penitenciario](https://bit.ly/Visualizador_Censo_Penitenciario)

- Según los Registros Administrativos del Ministerio de Educación reportados en el Sistema de Registro de Violencia (Redevi) sobre casos de violencia sexual detectados o cometidos en el Sistema Nacional de Educación, entre enero 2014 y septiembre 2023 **se da cuenta de 21.046 casos.**
- 3 de cada 10 NNA mayores de 10 años reconoce haber sentido intimidación, amenaza o agresión en los diferentes espacios evaluados: transporte público, redes sociales, pares, hogar e institución educativa.
- Las situaciones de intimidación, amenaza o agresión, en el caso de las mujeres, es mucho mayor en el espacio público como en el transporte. Para los hombres es más pronunciada en los establecimientos educativos.
- **1 de cada 5 adolescentes urbanos encuestados entre 15 y 17 años afirma conocer a pares que están involucrados con bandas o pandillas;** un porcentaje casi similar prefiere no responder.
- Los niños están expuestos a las bandas delictivas en diversos entornos, como en sus propias instituciones educativas, en los barrios donde residen y en el transporte público. Por ejemplo, **se menciona que algunos jóvenes de las instituciones educativas dicen ser parte de pandillas, mientras que otros se retiran de la escuela para unirse a ellas.** Además, se relata que se han escuchado conversaciones sobre bandas y se han visto armas de fuego en el transporte público.

### 6.1.5 Factores locales

Dentro de los factores locales, el Censo de Población y Vivienda 2022 provee indicadores que miden las condiciones de la vivienda y el acceso a servicios públicos. La Tabla 3 muestra los valores de estos indicadores para el área rural, en comparación con los valores de la provincia y nacional.

**Tabla 3. Indicadores de entorno local para la Provincia del Guayas. Fuente INEC, 2022**

| Indicador                         | Nacional | Provincia | Provincia (rural) |
|-----------------------------------|----------|-----------|-------------------|
| Hacinamiento                      | 8,8%     | 12,2%     | -                 |
| Déficit habitacional cualitativo  | 31,8%    | 35,7%     | 48,9%             |
| Déficit habitacional cuantitativo | 14,4%    | 13,4%     | 32,6%             |
| Agua por red pública              | 84,2%    | 84,4%     | 43,3%             |
| Electricidad                      | 97,5%    | 98%       | 94,1%             |
| Alcantarillado                    | 65,8%    | 66%       | 10,7%             |
| Recolección de basura             | 88,7%    | 92,3%     | 56,2%             |

El nivel de hacinamiento refleja el porcentaje de hogares donde duermen más de tres personas por cada dormitorio. En el caso de la provincia del Guayas, este valor es aproximadamente 4 puntos porcentuales superior al nacional.

El déficit habitacional cualitativo y cuantitativo reflejan, en el primer caso, el porcentaje de viviendas cuyos materiales del piso, paredes y techo no están en las mejores condiciones, pero se pueden mejorar; y, en el segundo caso, corresponde al porcentaje de viviendas que no se pueden mejorar y no son habitables. En este contexto, la provincia presenta valores preocupantes para ambos indicadores en el área rural, **señalando que el 32,6% de viviendas no son habitables.**

**Las parroquias con valores más altos de déficit habitacional cuantitativo son Valle de la Virgen (55,2%), Juan Bautista Aguirre (54,6%), Laurel (48,8%) y San Jacinto (46,2%).**

En cuanto a los servicios básicos, todos los indicadores de cobertura en el área rural presentan condiciones de alta vulnerabilidad, especialmente los servicios de agua y alcantarillado.

#### 6.1.6 Factores globales e incidencia nacional

Según el informe publicado por el Observatorio Ecuatoriano de Crimen Organizado denominado “Caracterización del Crimen Organizado. Informe Ecuador” (Observatorio Ecuatoriano de Crimen Organizado, 2023), Ecuador, coincidiendo con el inicio de la pandemia por COVID-19, ha ido incrementado su afectación ante la operación de las cadenas de valor del crimen organizado transnacional (especialmente el narcotráfico) debido, principalmente, a la presencia de nuevos actores como el Cartel de Sinaloa, las redes balcánicas y grupos exFARC, y la atomización de grandes organizaciones criminales (como el monopolio criminal de Los Choneros) en organizaciones locales que luchan encarnizadamente por el dominio territorial, tanto para favorecer alianzas con grandes organizaciones, mediante el control de las rutas y lugares de almacenamiento de sustancias prohibidas, como para incurrir en diferentes tipos de delitos conexos, como el microtráfico, la extorsión, el secuestro, el robo, el contrabando de combustible y armamento, entre otros. Este fenómeno es particularmente notable en las provincias costeras donde la proporción de homicidios intencionales asociados a la violencia criminal, en los últimos 6 años, ocupa el 59%.

Tabla 4. Homicidios intencionales asociados a violencia criminal en las provincias costeras. Fuente: Policía Nacional.

| SUBZONA        | Año 2018   | Año 2019   | Año 2020   | Año 2021     | Año 2022     | Año 2023     | Variación 2023/2022 | Total por Año   |
|----------------|------------|------------|------------|--------------|--------------|--------------|---------------------|---|
| D.M. GUAYAQUIL | 140        | 232        | 288        | 592          | 1,408        | 2,674        | ↑ 89.9 %            |  |
| GUAYAS         | 57         | 65         | 106        | 198          | 428          | 907          | ↑ 111.9 %           |  |
| MANABI         | 29         | 67         | 55         | 121          | 453          | 883          | ↑ 94.9 %            |  |
| ESMERALDAS     | 20         | 23         | 28         | 100          | 452          | 408          | ↓ -9.7 %            |  |
| EL ORO         | 37         | 63         | 57         | 103          | 216          | 521          | ↑ 141.2 %           |  |
| SANTA ELENA    | 3          | 3          | 8          | 35           | 109          | 238          | ↑ 118.3 %           |  |
| <b>Total</b>   | <b>286</b> | <b>453</b> | <b>542</b> | <b>1,149</b> | <b>3,066</b> | <b>5,631</b> | <b>83.7 %</b>       |  |

La Tabla 4 muestra el evolutivo anual de estos casos<sup>12</sup>, y, específicamente, para la provincia del Guayas, es posible observar que **la violencia criminal es la de mayor magnitud en relación con las otras provincias, con incrementos significativos año a año, especialmente a partir del 2021**. Esto es coherente con lo señalado en el informe del Observatorio respecto al posicionamiento en la provincia de organizaciones criminales dedicadas a los mercados ilegales del narcotráfico, extorsión, sicariato, lavado de activos, contrabando, tenencia ilegal de armas y robos.

En el caso del narcotráfico, la provincia se está consolidando en los siguientes eslabones de la cadena de valor, de mayor a menor participación, según lo señalado por la investigación del Observatorio: microtráfico, tráfico marítimo/fluviál, contaminación de contenedores, almacenamiento y tráfico terrestre. Se ha identificado, además, una relación entre la presencia de microtráfico y las actividades de almacenamiento, pues las organizaciones que brindan seguridad y acopian drogas ilícitas, han incursionado también en el tráfico a pequeña escala.

Sobre el tráfico marítimo y terrestre, una investigación realizada por el centro de pensamiento InSightCrime (Bargent, 2019) sobre el tráfico de drogas y sus rutas en Ecuador muestra a la provincia del Guayas como uno de los principales puntos de tránsito nacional e internacional, donde los puertos se convierten en los puntos de intersección de estas dos modalidades de transporte (Figura 11) y donde la contaminación de contenedores es el principal mecanismo para el tráfico internacional. En este contexto, en mayo de 2023, el medio digital Primicias publicó «Guayaquil concentra el 68% de decomisos de drogas en puertos» haciendo

<sup>12</sup> Según la forma de registro de Policía Nacional el D.M. de Guayaquil -Guayaquil, Durán y Samborondón- y Guayas corresponden a 2 subzonas que en su conjunto consolidan los datos para la provincia del Guayas.

referencia al Puerto de Guayaquil, terminal concesionada a Contecon<sup>13</sup>, empresa que opera el mayor volumen de contenedores con carga exportable del país.



Figura 11. Tráfico de drogas y sus rutas en Ecuador. Fuente: InsightCrime, 2019

Sobre el tráfico interno de drogas ilícitas o microtráfico, la violencia generada por las diferentes organizaciones criminales en búsqueda del dominio de territorios en la provincia tuvo un aumento sin precedentes a partir del levantamiento de las medidas que restringían la movilidad durante la pandemia por COVID-19 y la constante provisión de armas por parte de organizaciones criminales internacionales, principalmente mexicanas, para sostener el dominio en las áreas de interés (Observatorio Ecuatoriano de Crimen Organizado, 2023). La falta de

<sup>13</sup> Adicionalmente, el mismo artículo reporta los datos para los puertos de Naportec-Banapuerto y DP- World (Posorja), los que, al consolidarse con los del Puerto de Guayaquil, hacen que la cifra de decomisos ascienda al 88% para estos puertos ubicados dentro de la provincia del Guayas.

servicios que debe proveer el Estado y la vulnerabilidad de las poblaciones, aspectos que se describieron en las secciones previas, han facilitado el posicionamiento de las gobernanzas criminales cuya presencia se refleja en la cantidad de homicidios intencionales por cantón asociados al microtráfico<sup>14</sup> entre los años 2018 a 2023 (Tabla 5).

Tabla 5. Evolución por cantón de los homicidios intencionales asociados a microtráfico en la Provincia del Guayas. Fuente: Policía Nacional.

| SUBZONA                      | Año 2018  | Año 2019  | Año 2020   | Año 2021   | Año 2022     | Año 2023     | Variación 2023/2022 | Total por Año |
|------------------------------|-----------|-----------|------------|------------|--------------|--------------|---------------------|---------------|
| ⊖ D.M. GUAYAQUIL             | 14        | 27        | 199        | 481        | 1,109        | 1,476        | 33.1 %              |               |
| ⊖ GUAYAQUIL                  | 9         | 22        | 170        | 425        | 1,024        | 1,241        | ↑ 21.2 %            |               |
| ⊖ DURAN                      | 4         | 5         | 28         | 53         | 80           | 229          | ↑ 186.3 %           |               |
| ⊖ SAMBORONDON                | 1         |           | 1          | 3          | 5            | 6            | ↑ 20.0 %            |               |
| ⊖ GUAYAS                     | 1         | 3         | 37         | 49         | 149          | 293          | 96.6 %              |               |
| ⊖ MILAGRO                    |           | 1         | 13         | 11         | 53           | 67           | ↑ 26.4 %            |               |
| ⊖ DAULE                      |           |           | 7          | 10         | 26           | 66           | ↑ 153.8 %           |               |
| ⊖ SAN JACINTO DE YAGUACHI    |           |           | 2          | 2          | 15           | 40           | ↑ 166.7 %           |               |
| ⊖ PLAYAS                     |           |           | 1          |            | 4            | 36           | ↑ 800.0 %           |               |
| ⊖ NARANJAL                   | 1         |           | 4          | 16         | 10           | 7            | ↓ -30.0 %           |               |
| ⊖ NARANJITO                  |           |           |            | 3          | 5            | 14           | ↑ 180.0 %           |               |
| ⊖ EL TRIUNFO                 |           |           | 4          | 4          | 6            | 6            | → 0.0 %             |               |
| ⊖ BALZAR                     |           |           | 4          | 1          | 6            | 7            | ↑ 16.7 %            |               |
| ⊖ EMPALME                    |           |           | 1          |            | 13           |              | ↓ -100.0 %          |               |
| ⊖ PEDRO CARBO                |           | 2         |            |            | 1            | 11           | ↑ 1000.0 %          |               |
| ⊖ SALITRE                    |           |           |            | 1          | 2            | 10           | ↑ 400.0 %           |               |
| ⊖ ALFREDO BAQUERIZO MORENO   |           |           |            |            |              | 8            | →                   |               |
| ⊖ SANTA LUCIA                |           |           |            |            | 1            | 7            | ↑ 600.0 %           |               |
| ⊖ BALAO                      |           |           | 1          | 1          | 3            |              | ↓ -100.0 %          |               |
| ⊖ COLIMES                    |           |           |            |            | 2            | 3            | ↑ 50.0 %            |               |
| ⊖ NOBOL                      |           |           |            |            |              | 5            | →                   |               |
| ⊖ CRNEL. MARCELINO MARIDUEÑA |           |           |            |            | 1            | 2            | ↑ 100.0 %           |               |
| ⊖ PALESTINA                  |           |           |            |            | 1            | 1            | → 0.0 %             |               |
| ⊖ SIMON BOLIVAR              |           |           |            |            |              | 2            | →                   |               |
| ⊖ GNRAL. ANTONIO ELIZALDE    |           |           |            |            |              | 1            | →                   |               |
| <b>Total</b>                 | <b>15</b> | <b>30</b> | <b>236</b> | <b>530</b> | <b>1,258</b> | <b>1,769</b> | <b>40.6 %</b>       |               |

De esta manera, se hace evidente los impactos del crimen organizado transnacional en el país, y en la provincia del Guayas en particular. El **aumento de la violencia** y los homicidios es producto de enfrentamientos armados entre bandas rivales, asesinatos selectivos, extorsiones, secuestros y masacres, estas últimas, de gran magnitud, en las cárceles. Adicionalmente, se han visto afectados el **desarrollo social y económico** de los territorios, producto de la intimidación, amenazas a la

<sup>14</sup> Según los registros de Policía Nacional correspondientes a “Presunta Motivación Observación” como “Tráfico Interno de Drogas”. Sin embargo, el tipo “Amenaza”, que se utiliza cuando no hay más información sobre la motivación puede, conforme a las investigaciones, actualizarse a “Tráfico Interno de Drogas” u otra motivación.

población civil y desincentivando sectores económicos clave como el turismo y la agricultura.

## 6.2. Amenazas

### 6.2.1 Participación de Niños, Niñas, Adolescentes y Jóvenes en actividades ilícitas

El ingreso de niños, niñas, adolescentes y jóvenes a grupos criminales es un fenómeno influenciado por diversos factores, tal como se pudo identificar en la conversación mantenida con los diversos actores en los grupos focales llevados para la construcción del diagnóstico del plan (Ilustración 4).



**Ilustración 3. Factores asociados a la participación de NNA y Jóvenes en actividades ilícitas. Fuente: Grupos focales del plan.**

La falta de orientación familiar, producto, en algunos casos por la separación de las familias, y en otros casos producto de una mala relación con los padres (como se revisó en los factores individuales) ocasiona que los niños no cuenten con un adecuado primer modelo de conducta en el hogar, que funcione como primer factor de protección ante entornos inadecuados. Esto, ante la necesidad de compartir y formar parte de uno o varios grupos sociales conformados por pares, produce que esas referencias se sitúen en otros contextos, muchos de ellos no apropiados.

Las actividades de los jóvenes, especialmente en la ruralidad, suelen darse en espacios abiertos, muchos de ellos con falta de cuidado (partiendo de sus propias viviendas, como se evidenció en los factores locales) y sin una organización comunitaria o proyectos que permitan la generación de momentos de convivencia donde aprendan, por ejemplo, habilidades de trabajo en equipo, ayuda a los demás en momentos de emergencia (voluntariado) y valores en torno a una convivencia social pacífica. Asimismo, la ausencia de actividades extracurriculares en el sistema público de educación, sumado a la falta de conectividad, limita las oportunidades para que los jóvenes ocupen su tiempo de manera productiva y desarrollen habilidades constructivas. Esta situación deja un vacío que puede ser llenado por los incentivos de pertenecer grupos delictivos.

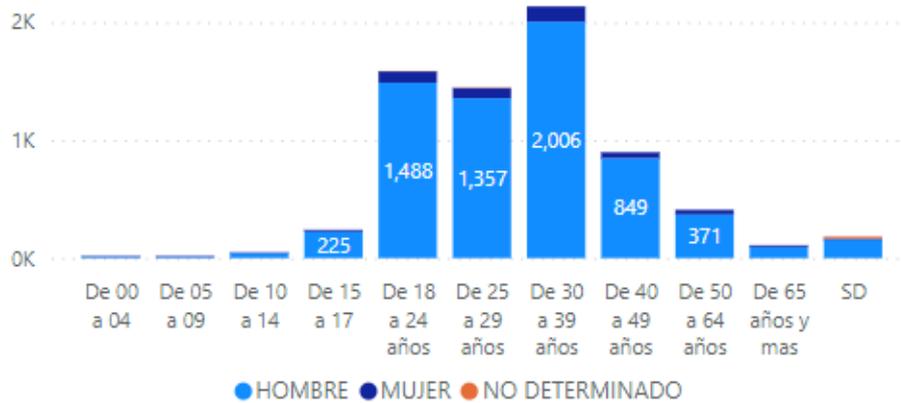


Figura 12.- Homicidios intencionales (2018 a 2022) por violencia criminal por grupo etario en la provincia del Guayas. Fuente: Policía Nacional

La falta de conciencia a edades tempranas sobre los riesgos inherentes a las actividades delictivas, a menudo exacerbada por la exaltación de los criminales en los medios de comunicación y entretenimiento, distorsiona gravemente la percepción que los jóvenes tienen sobre la realidad del delito. Además, los incentivos de ganancias materiales al corto plazo, como el dinero y los vehículos, ejercen una atracción poderosa en el reclutamiento de nuevos miembros en los grupos de delincuencia organizada.

Una vez integrados, los jóvenes enfrentan peligros inminentes, incluida la amenaza constante de violencia fatal dentro de estas organizaciones, lo que se evidencia en las Figura 12 sobre víctimas de homicidios intencionales por violencia criminal, donde **las víctimas entre los 10 a los 24 años, para el periodo entre el 2018 y 2023, corresponden al 26% de los casos.** Las actividades ilícitas en las que se

contextualiza estas muertes son, principalmente, el tráfico interno de drogas (microtráfico), con un 61%, y la amenaza, con un 34%.

El número de estas víctimas ha venido aumentando más del doble año tras año desde 2021, cuando se registraron 183 casos, en comparación con 2020. (donde se presentaron 63 casos). Al 2023 se registraron 1.043 casos en toda la provincia, y en la ruralidad, a pesar de que los casos son menores, las tendencias se mantienen para las víctimas ente los 10 a los 24 años, pues el aumento de estas entre el 2022 y 2023 se ha triplicado pasando de 34 víctimas a 103 víctimas (Figura 13).

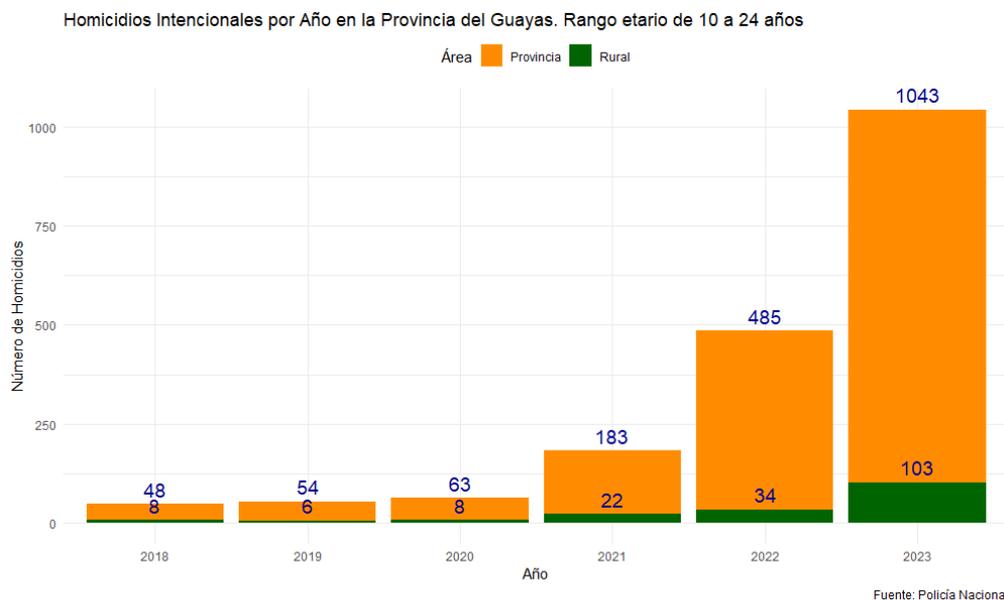


Figura 13. Homicidios intencionales por violencia criminal en el grupo etario de 10 a 24 años en la provincia del Guayas. Fuente: Policía Nacional

Por otra parte, los registros del sistema de rehabilitación social muestran que, del total de reclusos a nivel nacional, que según el último censo penitenciario corresponde a 31.321 personas privadas de la libertad, 11.103 (que representa el 35% de la población), vivieron en la provincia 5 años previo a su ingreso, es decir, su entorno inmediato fue la provincia del Guayas. **De esta población, el 44,3% corresponde al grupo etario entre los 18 y 29 años y se encuentran reclusos por tráfico ilícito de sustancias, robo y homicidio, principalmente.**

El enrolamiento en “escuelas de sicarios o de delincuentes” desde temprana edad, a menudo a partir de los 14 años, introduce a los jóvenes en un entorno donde se les enseña habilidades como el manejo de armas de fuego, conducción de motocicletas y tácticas de evasión, perpetuando así el ciclo delictivo. Además, el temor a

represalias y la estigmatización social pueden dificultarles enormemente abandonar este entorno delictivo, atrapándolos en un ciclo de criminalidad del que es difícil escapar.

De esta manera, la falta de capacidades parentales y de campañas de orientación familiar en zonas rurales, la escasez de oportunidades para una sana convivencia y buen uso del tiempo en un entorno saludable, una inadecuada percepción del riesgo sumada a la impunidad del sistema de justicia, y la falta de programas sociales efectivos desde las entidades estatales, constituyen un fuerte coadyuvante para que los jóvenes busquen alternativas asociadas al delito en un contexto de alta reincidencia.

Para abordar eficazmente este problema, se requiere de una respuesta integral que incluya medidas preventivas y oportunidades educativas, así como de un enfoque proactivo por parte de las autoridades y la sociedad en su conjunto.

### 6.2.2 Violencia contra la mujer o miembros del grupo familiar

Los diferentes tipos de violencia a los cuales están expuestas las mujeres y demás miembros del grupo familiar se enmarcan en diferentes situaciones que gradualmente aumentan el nivel de riesgo hasta llegar a las consecuencias de mayor impacto como lo son los femicidios y homicidios intencionales. En este contexto, en esta sección se presentarán diferentes fuentes de información que permitirán tener un acercamiento a este continuum de la violencia.

En el año 2019, se llevó a cabo la segunda Encuesta Nacional sobre Relaciones Familiares y Violencia de Género contra las Mujeres (INEC, 2019). Los hallazgos de esta encuesta proporcionan información crucial para la formulación, el respaldo y el fortalecimiento de políticas y programas públicos. También son fundamentales para promover o establecer normativas, desarrollar capacidades en instituciones gubernamentales y no gubernamentales, y tomar otras medidas dirigidas a la eliminación de la violencia contra las mujeres y los femicidios en todos los territorios. Además, estos datos permiten que la sociedad civil monitorear y exigir la garantía y protección de los derechos de las mujeres, incluido el derecho a vivir libres de violencia.

Dentro de los principales hallazgos de la ENVIGMU para la provincia del Guayas se encuentran:

- **La prevalencia total de violencia contra las mujeres en la provincia de Guayas alcanza el 63,1%**, porcentaje que supera al promedio de la región Costa (59,9%) e inferior al promedio nacional (64,9%).
- En cuanto al tipo de violencia, se observa que **en la provincia de Guayas la mayor prevalencia es la psicológica con un 54,6% de mujeres**, seguida por la violencia gineco-obstétrica (40,5%), violencia sexual (35,3%), física (32,6%) y patrimonial (17,2%). La violencia sexual es 2.6 puntos superior en la provincia que el dato nacional.
- La violencia psicológica en la provincia de Guayas se presenta mayoritariamente en el ámbito de la pareja (39,2%), seguida por el social (17,6%), lo laboral (17,5%), lo educativo (11,6%), y lo familiar (10,6%), evidenciando las formas de discriminación que expresan dominación por medio del menosprecio y la humillación a la que se ven sometidas las mujeres.
- Por ámbito de violencia, se observa que en la provincia de Guayas la mayor ocurrencia se da en la pareja (40,5%), seguida de cerca por el espacio social (35,2%), y después en lo laboral (20,4%), la familia (17,6%) y el sector educativo (17,5%). La mayor diferencia con el promedio nacional se observa en el ámbito familiar, donde la ocurrencia de la provincia es 2,6 puntos porcentuales inferior que a nivel nacional.
- En la provincia de Guayas, la violencia física ocurre mayoritariamente en el ámbito de la pareja (22,5%), la familia (9,1%), y el ámbito social (7,4%), siendo valores inferiores al nivel nacional en el ámbito de la pareja y familiar, pero superior en lo social.
- En la provincia de Guayas, la violencia sexual ocurre mayoritariamente en el ámbito social (25,3%), lo que se relaciona con prácticas violentas de acoso que vulneran a las mujeres. El segundo ámbito en relevancia es la pareja (10,4%), y el tercero es el sector educativo (7,2%), evidenciando el abuso que condiciona y limita las oportunidades de las mujeres.
- En la provincia de Guayas, la violencia patrimonial se genera directamente en el ámbito de la pareja, reportándose para el 15% de las mujeres de la provincia.

En 2014, después de que se tipificara el delito de Femicidio en el Código Orgánico Integral Penal (COIP), el INEC convocó a varias entidades, incluido el Consejo de la Judicatura (CJ) y la Comisión Especial Estadística de Seguridad Ciudadana y Justicia del Ecuador, para establecer un dato estadístico oficial sobre el tema. En julio de 2017, se creó oficialmente la Subcomisión Técnica de Validación de Casos de Femicidio, con el objetivo de recopilar, sistematizar y cruzar información de diferentes bases de datos. Este equipo interinstitucional, conocido como "Grupo de

Fortalecimiento Estadístico", está compuesto por representantes de diversas instituciones, incluidas la Policía Nacional y la Fiscalía General del Estado. El método utilizado para validar la información y construir el dato oficial de femicidio en Ecuador es el "Indicador de femicidio a nivel nacional", que se actualiza semanalmente a partir de agosto de 2014 y se registra en la "Matriz de Femicidios", utilizando como unidad de observación a la persona fallecida.

Actualmente, el Grupo de Fortalecimiento Estadístico de Indicadores de Seguridad y Justicia de la "Comisión Especial de Estadística de Seguridad, Justicia, Crimen y Transparencia", regulada por INEC, es la instancia que valida, consolida y actualiza la información del indicador femicidio y otras muertes de mujeres en contexto delictivo, disponible desde agosto de 2014. Las cifras están publicadas en el sitio web de Fiscalía General del Estado<sup>15</sup> y, sobre la provincia del Guayas, hasta el año 2023, muestran lo siguiente:

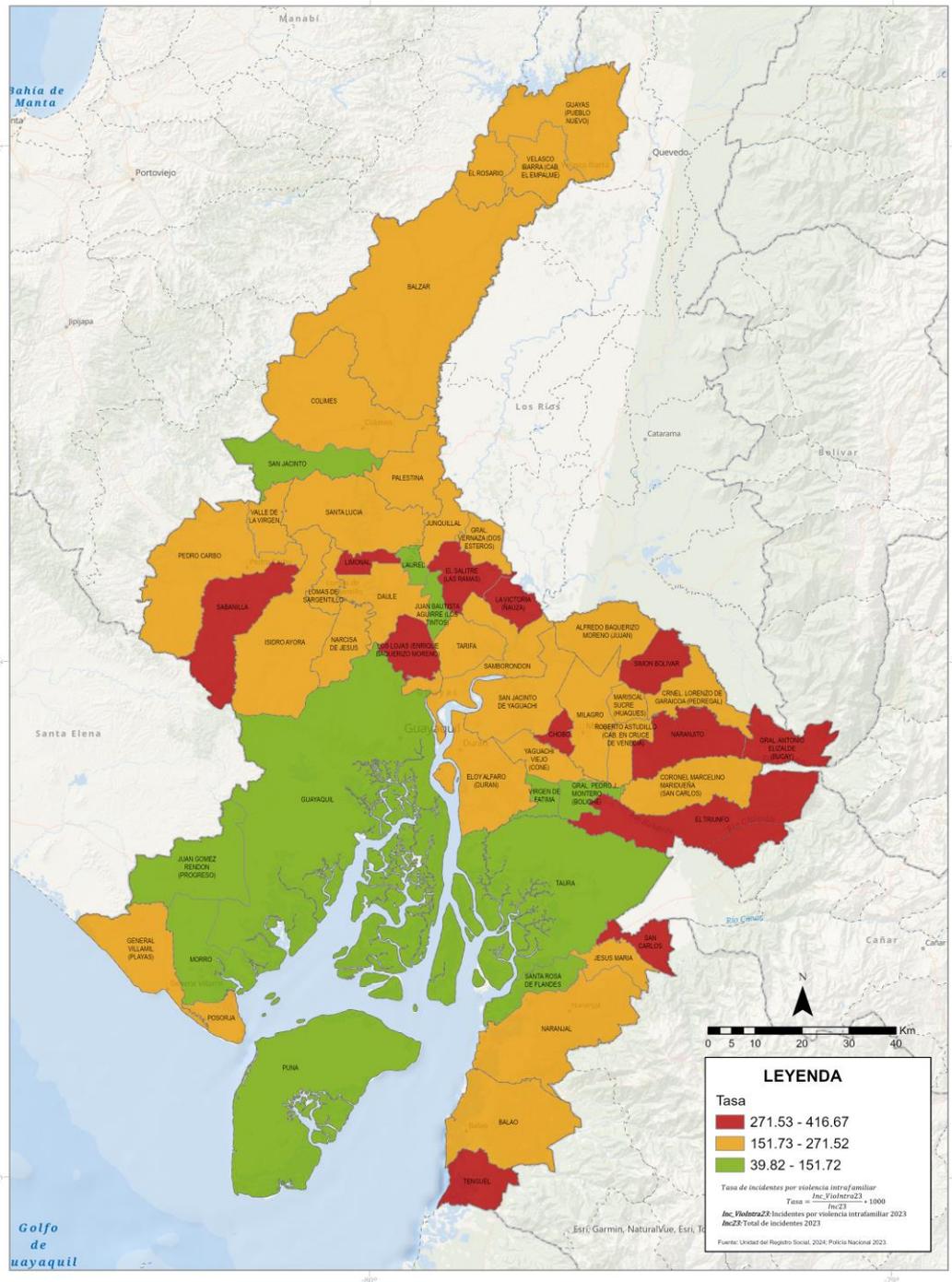
- **Guayas es la provincia de mayor número de casos de femicidio a nivel nacional, tanto en área urbana como rural, con 100 y 37 casos, respectivamente.**
- La relación víctima - agresor de femicidio son, entre los principales: conviviente, con el 41,6%; exconviviente, con el 18,2%; y cónyuge, con el 12,4%.
- El perfil de la víctima corresponde, en un 91%, a mujeres con nivel de educación básica o bachillerato, y en los grupos etarios de entre 25 y 34 años, con el 31%; entre 35 y 44 años, con el 29%; y, entre los 15 y 24 años, con el 24%.
- El perfil del victimario corresponde, en un 71%, a hombres con nivel de educación básica o bachillerato, y en los grupos etarios de entre 35 y 44 años, con el 34%; y, entre 25 y 34 años, con el 26%.

Finalmente, para tener un acercamiento territorial al problema, es importante considerar los registros del SIS ECU 911, que, durante el año 2023, atendió 28.210 incidentes por violencia intrafamiliar en la provincia del Guayas conforme lo muestra el Mapa 2 con la tasa de incidentes por violencia familiar por cada 1000 incidentes de seguridad ciudadana. Es posible identificar que el problema es generalizado en las parroquias de la provincia y tiene una alta demanda de servicios del Estado.

---

<sup>15</sup> <https://www.fiscalia.gob.ec/analitica-muertes-de-mujeres-en-contexto-delictivo/>

## MAPA DE INCIDENTES POR VIOLENCIA INTRAFAMILIAR

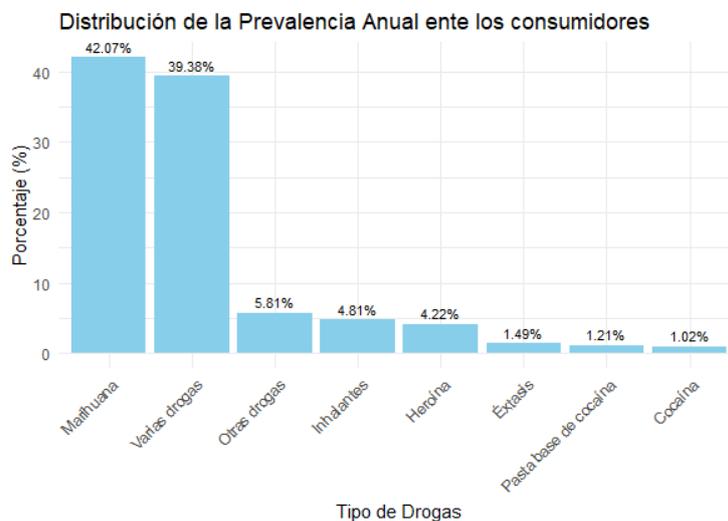


Mapa 2. Tasa de incidentes de violencia intrafamiliar en 2023. Fuente: SIS ECU 911

### 6.2.3 Consumo de drogas

Hace aproximadamente 8 años se realizó la última Encuesta Nacional sobre Uso y Consumo de Drogas en Estudiantes de Noveno de Educación General Básica, Primero y Tercero de Bachillerato <sup>16</sup> por parte de la Secretaría Técnica de Prevención Integral de Drogas<sup>17</sup>, institución que fue eliminada a través del Decreto Ejecutivo No 376 del 23 abril de 2018. Esta entidad cumplía con la función de coordinar, articular, facilitar y controlar la implementación de procesos intersectoriales de prevención del tráfico y consumo de drogas, con un enfoque centrado en las personas. Las entidades encargadas de estas acciones en la actualidad, el Ministerio de Salud Pública y el Ministerio del Interior, no han ejecutado una operación estadística similar.

Los resultados de la mencionada encuesta, aunque distantes en el tiempo, presentan tendencias reveladoras. A nivel nacional, para el 2016, se identificó que, de la población representada, 473.469 estudiantes, **el 12,65% declaró haber consumido algún tipo de droga ilícita en el último año**, conforme a la distribución de la Figura 14. Por otra parte, se señala que, **en promedio, a los 14,62 años estos estudiantes usaron alguna droga ilícita por primera vez**. Por sexo, la prevalencia de último año de uso y consumo de alguna droga en hombres fue del 16,71% y en mujeres 8,46%.



**Figura 14. Distribución de la prevalencia anual entre los consumidores, por tipo de droga. Fuente: Encuesta Nacional sobre Uso y Consumo de Drogas 2016**

La prevalencia anual de consumo de drogas ilícitas varía según los niveles y subniveles educativos de los estudiantes encuestados. En el caso de estudiantes de

<sup>16</sup> Edades teóricas: Noveno de Educación General Básica: 13 a 14 años; Primero de Bachillerato: 15 a 16 años; y, Tercero de Bachillerato: 17 a 18 años.

<sup>17</sup> Esta medida estuvo motivada por consideraciones económicas orientadas a la optimización del gasto público; por esta razón, gran parte de las responsabilidades de esta Secretaría Técnica fueron distribuidas entre dos carteras de Estado: el Ministerio de Salud Pública y el Ministerio del Interior.

noveno de Educación General Básica, la prevalencia anual de consumo de alguna droga ilícita fue del 7,07%. Para los estudiantes de primero de Bachillerato, la prevalencia fue del 14,37%, y para los estudiantes de tercero de Bachillerato, la prevalencia fue del 17,93%.

La prevalencia anual de consumo para los dominios de la encuesta establecidos en la provincia del Guayas se muestra en la Figura 15. **Es posible identificar que Guayaquil ya superaba la tendencia nacional en 2016, que Durán y Milagro se estaban posicionando** y que Daule presentaba un valor importante.

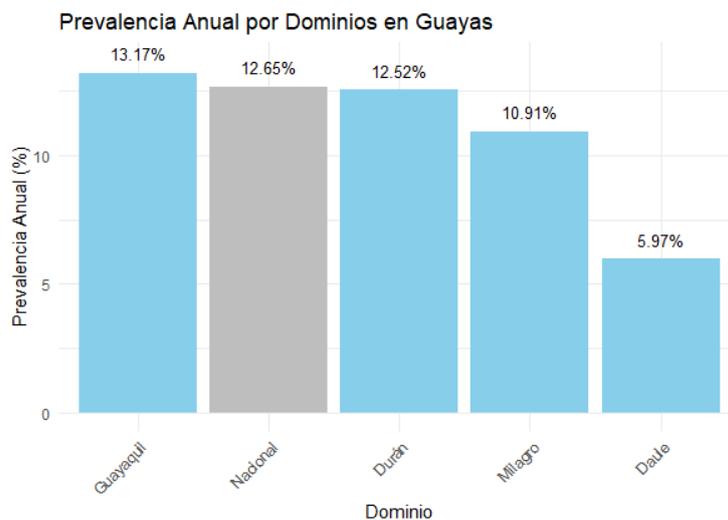


Figura 15. Prevalencia anual de consumo por dominios en Guayas. Fuente: Encuesta Nacional sobre Uso y Consumo de Drogas - 2016

Los estudiantes, según la encuesta, indicaron diversos lugares donde es posible comprar algún tipo de droga ilícita:

- En la calle o esquinas: Este fue uno de los lugares más mencionados por los estudiantes para la compra de drogas ilícitas, reflejando que los espacios públicos juegan un papel importante en la distribución de estas sustancias.
- En el colegio: Un porcentaje de estudiantes señaló que se pueden adquirir drogas ilícitas dentro de las propias instituciones educativas, lo cual plantea serias preocupaciones sobre la seguridad en los entornos escolares.
- Alrededores del colegio: Además del interior de las instituciones, los alrededores de los colegios también fueron identificados como puntos de venta, sugiriendo que la proximidad a las escuelas es un factor relevante en la disponibilidad de drogas para los estudiantes.
- En parques o plazas: Los parques y plazas, como espacios públicos, también fueron mencionados como lugares donde se pueden comprar drogas ilícitas.

Esto coincide con lo mencionado en los grupos focales que identifican a los parques como puntos de comercialización.

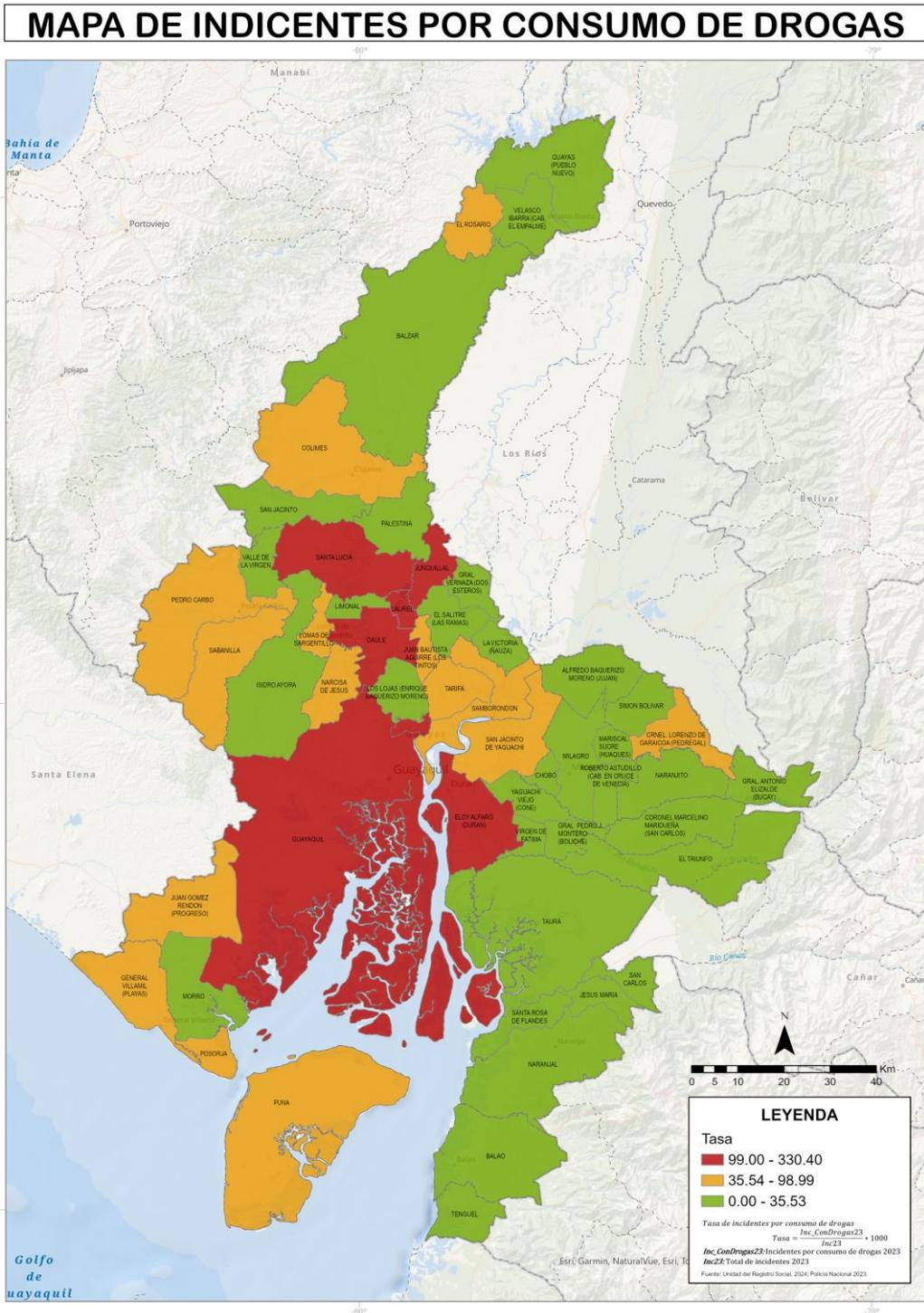
- En tiendas, quioscos, cibercafés, peluquerías, entre otros lugares: Algunos estudiantes indicaron que ciertos establecimientos comerciales pueden ser puntos de venta de drogas ilícitas.

Estos aspectos sugieren que la venta de drogas ilícitas a estudiantes puede ocurrir en una amplia gama de ubicaciones, tanto en espacios abiertos públicos como en establecimientos comerciales y, preocupantemente, dentro o cerca de las instituciones educativas. Esta información es crucial para entender los patrones de acceso a las drogas entre los jóvenes y subraya la necesidad de intervenciones dirigidas a reducir la disponibilidad de sustancias ilícitas en estos entornos.

La encuesta, además, esclareció que a pesar de que la familia y los profesores son fuentes clave de información, existe una clara preferencia por expandir los canales de a través de charlas, conferencias y, notablemente, plataformas digitales como las redes sociales. Por otra parte, la discrepancia entre la influencia de los amigos como fuente de información y la preferencia por medios más formales o regulados sugiere una oportunidad para mejorar la precisión y la calidad de la información sobre drogas accesible para los jóvenes.

Sobre el uso del tiempo libre, los estudiantes muestran una diversidad de preferencias en sus actividades, reflejando una combinación de intereses digitales, físicos y sociales. Navegar por Internet se posiciona como una de las más populares, seguido por el deporte, actividad que, según los participantes en los grupos focales, es una de las predilectas también en la ruralidad, aunque, lamentablemente, los espacios utilizados (canchas) han sido identificados por vendedores de drogas como puntos clave.

Finalmente, y de forma complementaria a lo señalado en la Encuesta Nacional sobre Uso y Consumo de Drogas en Estudiantes de Noveno de Educación General Básica, Primero y Tercero de Bachillerato, es necesario acudir a los registros administrativos del SIS ECU 911 relacionados al consumo de drogas, para tener un acercamiento más actualizado y territorial del problema.



Mapa 3. Tasa de incidentes asociados al consumo de drogas en 2023. Fuente: SIS ECU 911

El SIS ECU 911, durante el año 2023, atendió 26.328 incidentes por “consumo de sustancias sujetas a fiscalización” en la provincia del Guayas, situación que posiciona

a este territorio como el de mayor cantidad de emergencias atendidas en el país por consumo de drogas. Estos registros son utilizados para focalizar el problema en las diferentes parroquias y permitir su atención eficiente y eficaz. En este contexto, el Mapa 3 muestra la distribución geográfica de la tasa de incidentes relacionados al consumo de drogas por cada 1000 incidentes de seguridad ciudadana. **Es posible identificar a parroquias de los cantones Guayaquil, Durán y Daule como territorios asociados a un alto consumo.**

#### 6.2.4 Inseguridad y violencia en las vías

En el marco de las competencias de la Prefectura del Guayas, al GAD provincial le corresponde el planificar, construir y mantener el sistema vial de ámbito provincial (que no incluya las zonas urbanas), por lo que este espacio público y su área de influencia<sup>18</sup> (Figura 16) también se convierten en un aspecto de interés para su política pública de seguridad.

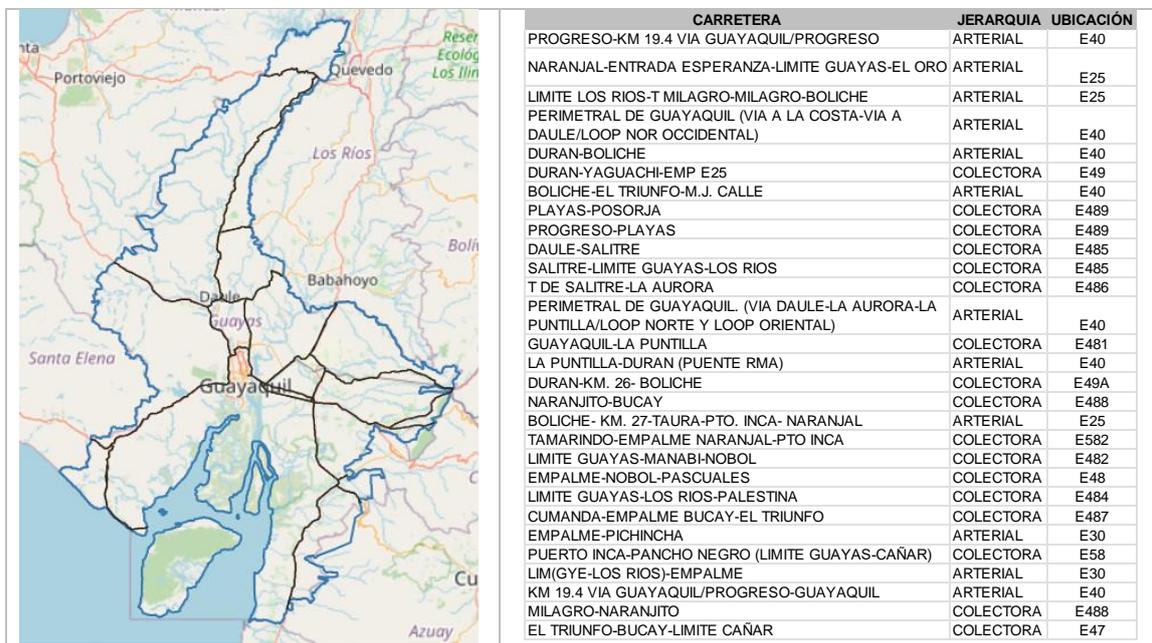


Figura 16. Vías arteriales y colectoras de la Provincia del Guayas. Fuente: MTOF

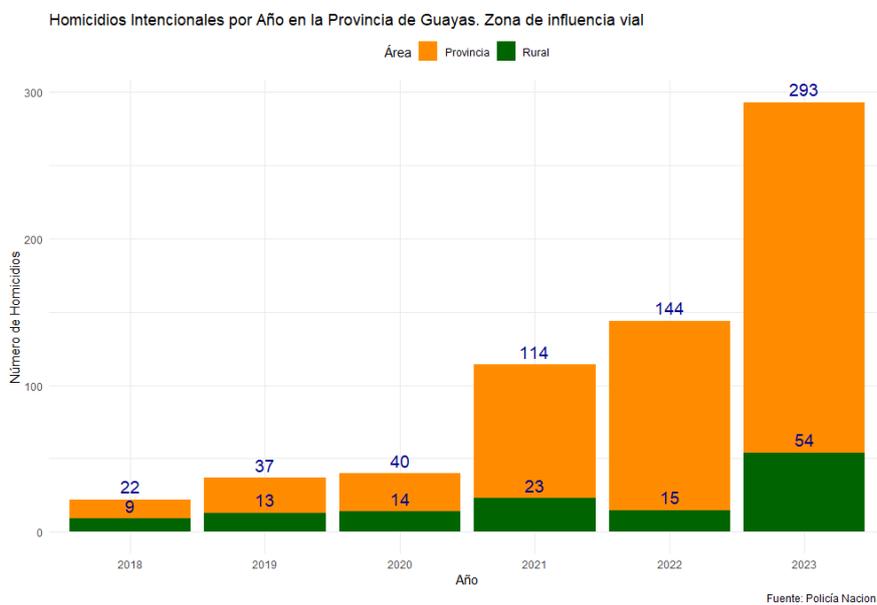
Es así como, en los grupos focales se abordaron los diferentes aspectos de la seguridad vial relacionados a la seguridad ciudadana y se identificaron una serie de

<sup>18</sup> Para el análisis en esta sección se tomaron las vías principales (arteriales y colectoras) de la provincia.

preocupaciones que afectan la integridad y la tranquilidad de los usuarios de las vías.

Entre los principales problemas se encuentra **el tránsito terrestre destinado a abastecer el microtráfico y el tráfico internacional**, lo cual sugiere una penetración de economías criminales en la provincia (en referencia a los factores globales y su incidencia nacional) que contribuye al aumento de la delincuencia y comportamientos peligrosos en las carreteras.

Además, se ha destacado la intensa lucha entre Grupos Delictivos Organizados (GDO) por el control de las vías, lo que plantea un ambiente de conflicto y violencia que puede poner en riesgo la seguridad de los conductores y transeúntes. Este conflicto puede desencadenar una serie de incidentes violentos que afectan no solo a los involucrados en las disputas, sino también a personas inocentes que puedan encontrarse en el área, tal como se evidencia en las estadísticas de homicidios intencionales en las vías y sus zonas aledañas, mostradas en la Figura 17. La tendencia de los homicidios es creciente, de 22 homicidios en 2018 a 293 en 2023, el 88% se realiza con arma de fuego y el 24% está asociado al tráfico interno de drogas.



**Figura 17. Homicidios intencionales en las vías principales y sus zonas aledañas. Fuente: Policía Nacional**

**Otro problema especialmente preocupante es la alta incidencia de asaltos a camiones**, con el robo de mercadería como objetivo principal. Este tipo de

incidentes y otros asociados a los diferentes tipos de robo que se encuentran alza (Figura 18) no solo producen pérdidas económicas significativas para las empresas de transporte y otros negocios, sino que también puede generar situaciones de peligro para los conductores y demás ciudadanos usuarios de la vía. Además, también puede generar un impacto en la economía local y regional, debido a la interrupción del flujo de mercancías.

En las vías principales de la provincia y sus zonas aledañas, **durante el periodo de 2018 a 2023 (Figura 19), se tiene una presencia importante de robo a personas (40,44%), robo a motos (22,15%) y robo a carros (16,78%). En las áreas rurales, de manera específica, se tienen robo a motos (36,2%), robo a personas (25,63%) y robo a carros (19,59%).**

Es importante destacar que estos problemas de seguridad no se limitan únicamente a las vías principales, sino que también se observa una incidencia significativa en las vías de segundo orden. Esto sugiere que la problemática de seguridad vial se extiende a áreas más amplias de la región, lo que requiere una respuesta integral y coordinada por parte de las autoridades competentes.

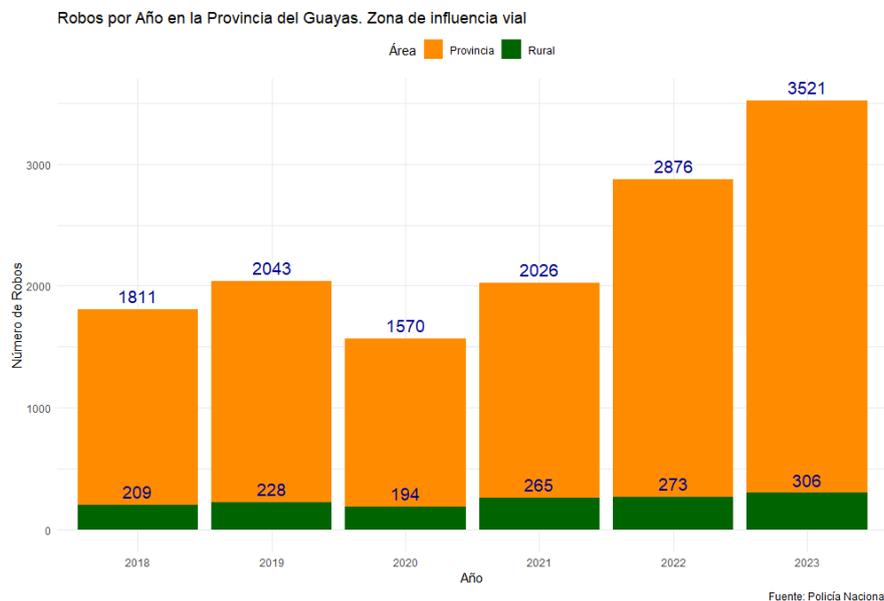


Figura 18. Robos en las vías principales y sus zonas aledañas. Fuente: Policía Nacional

Una limitación adicional para abordar eficazmente estos problemas es la falta de cobertura de celular en ciertas zonas, lo que dificulta la comunicación de emergencia y la coordinación de la respuesta ante incidentes. Esta falta de infraestructura de

comunicación puede obstaculizar los esfuerzos de las autoridades para brindar asistencia rápida en situaciones de crisis.

Además, se identifican varias deficiencias en los sistemas de seguridad y control vial. La falta de integración entre las instituciones encargadas de los controles viales, así como la carencia de políticas integrales y mecanismos de coordinación efectivos, dificultan la respuesta adecuada a estos desafíos.

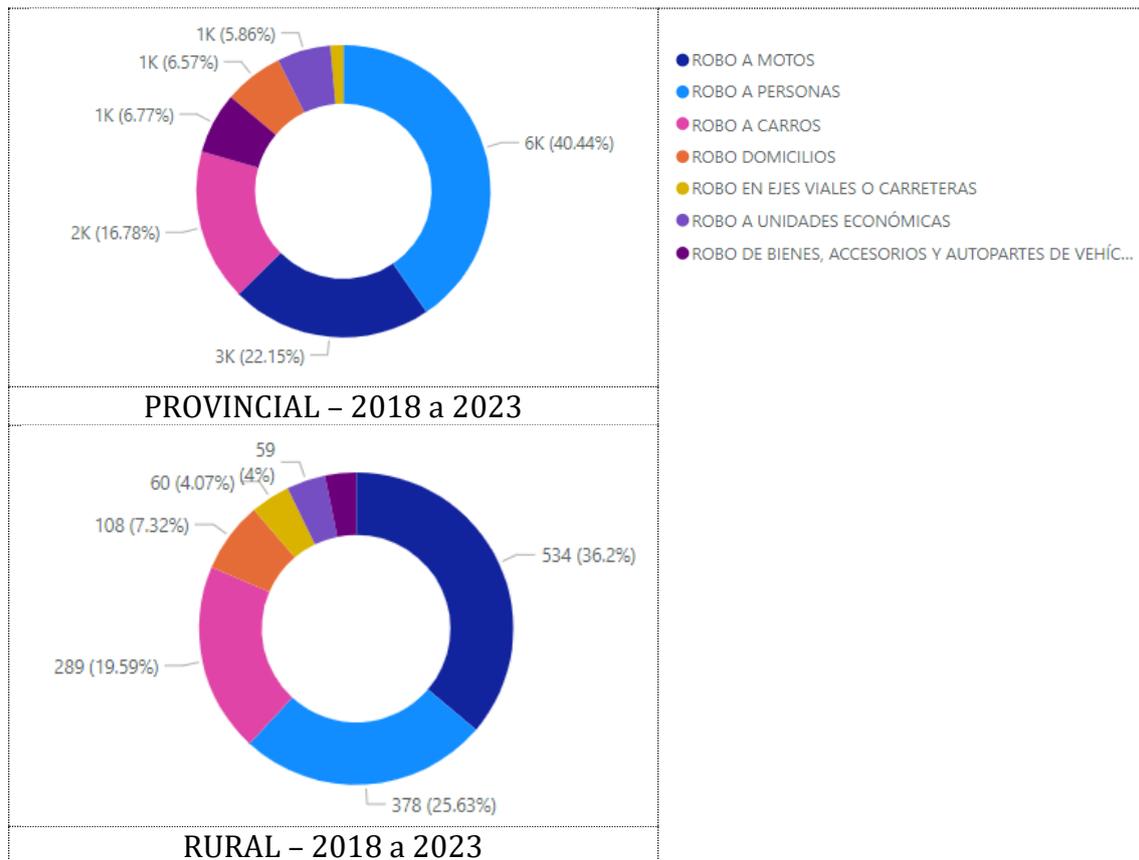


Figura 19. Tipos de robos en las vías principales y sus zonas aledañas. Fuente: Policía Nacional

Para abordar estos problemas de manera efectiva, es fundamental establecer también un medio de comunicación troncalizado entre transportistas y autoridades de control vial, así como desarrollar mecanismos de integración de información para la investigación de delitos, como la instalación de videovigilancia en puntos de control. Asimismo, se requiere una mayor coordinación policial entre jurisdicciones y una asignación más eficiente de recursos para garantizar un patrullaje efectivo en las vías principales y una cobertura más amplia de seguridad.

### 6.2.5 Extorsiones

La extorsión es uno de los delitos que más aumento ha tenido en los últimos años. Entre las provincias costeras, Guayas aparece en primer lugar por el número de denuncias en Fiscalía General del Estado con un marcado crecimiento a partir del año 2021 (Tabla 6). Por otra parte, en las áreas rurales, Guayas es la segunda provincia de mayor crecimiento al año 2023, lo que es indicativo de que los grupos de delincuencia organizada están buscando ampliar esta economía criminal a estos territorios (Tabla 7).

**Tabla 6. Número de denuncias por extorsión y secuestro extorsivo en provincias costeras. Fuente: FGE**

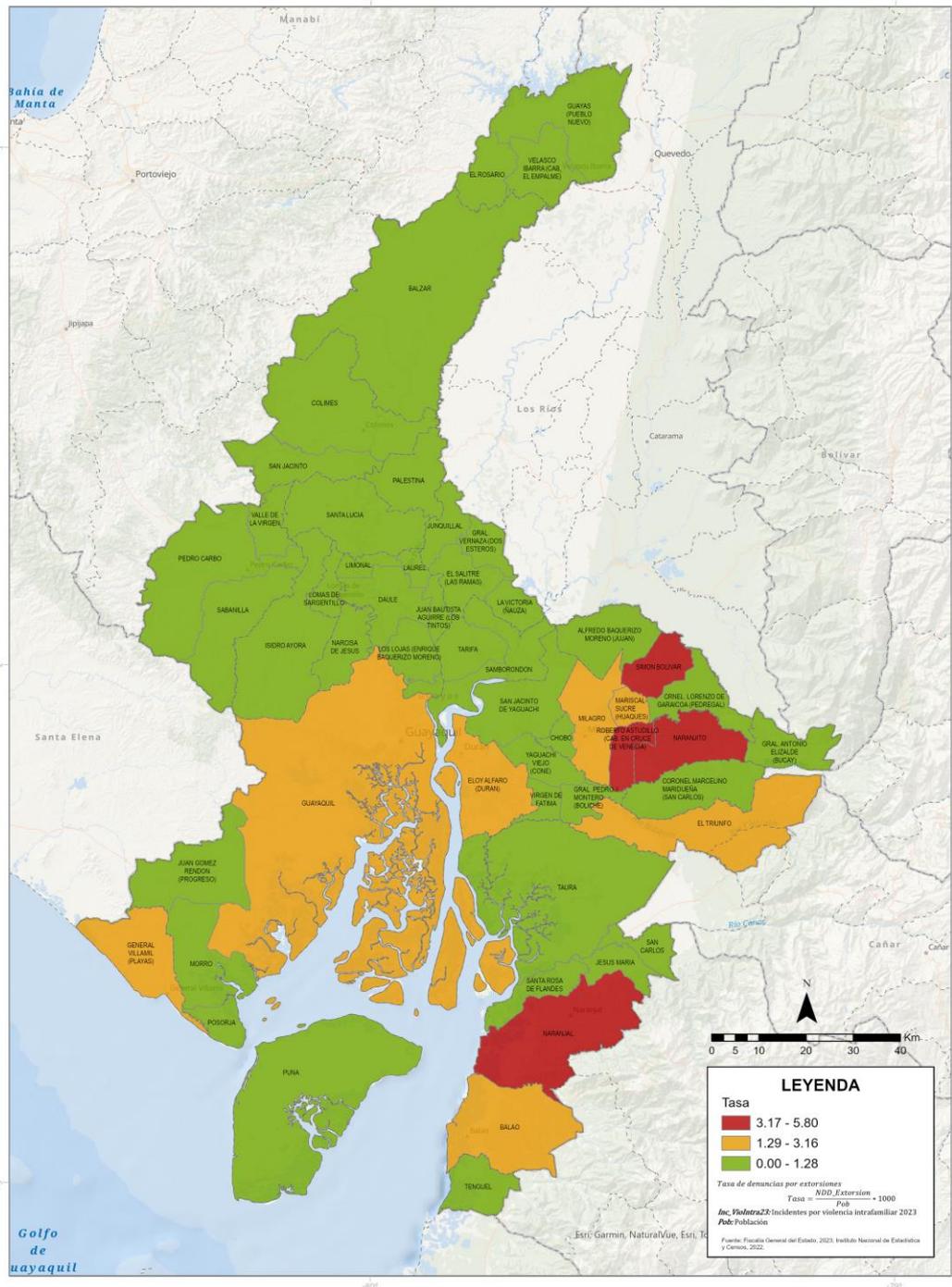
| PROVINCIA     | Año 2018   | Año 2019   | Año 2020   | Año 2021     | Año 2022     | Año 2023      | Variación 2023/2022 | Total por año |
|---------------|------------|------------|------------|--------------|--------------|---------------|---------------------|---------------|
| ⊕ GUAYAS      | 468        | 535        | 583        | 763          | 2,574        | 8,577         | ↑ 233.2 %           |               |
| ⊕ EL ORO      | 120        | 127        | 146        | 164          | 800          | 2,404         | ↑ 200.5 %           |               |
| ⊕ ESMERALDAS  | 53         | 44         | 70         | 178          | 623          | 1,448         | ↑ 132.4 %           |               |
| ⊕ MANABI      | 111        | 100        | 131        | 124          | 520          | 1,188         | ↑ 128.5 %           |               |
| ⊕ SANTA ELENA | 16         | 26         | 48         | 57           | 160          | 363           | ↑ 126.9 %           |               |
| <b>Total</b>  | <b>768</b> | <b>832</b> | <b>978</b> | <b>1,286</b> | <b>4,677</b> | <b>13,980</b> | <b>↑ 198.9 %</b>    |               |

**Tabla 7. Crecimiento de la extorsión y secuestro extorsivo en áreas rurales. Fuente: FGE**

| PROVINCIA     | Año 2018  | Año 2019  | Año 2020  | Año 2021   | Año 2022   | Año 2023     | Variación 2023/2022 | Total por año |
|---------------|-----------|-----------|-----------|------------|------------|--------------|---------------------|---------------|
| ⊕ EL ORO      | 1         | 1         | 2         | 5          | 11         | 70           | ↑ 536.4 %           |               |
| ⊕ GUAYAS      | 51        | 55        | 62        | 96         | 322        | 1,035        | ↑ 221.4 %           |               |
| ⊕ ESMERALDAS  | 15        | 8         | 13        | 34         | 102        | 251          | ↑ 146.1 %           |               |
| ⊕ MANABI      | 5         | 12        | 8         | 11         | 51         | 82           | ↑ 60.8 %            |               |
| ⊕ SANTA ELENA |           |           |           |            | 3          | 4            | ↑ 33.3 %            |               |
| <b>Total</b>  | <b>72</b> | <b>76</b> | <b>85</b> | <b>146</b> | <b>489</b> | <b>1,442</b> | <b>↑ 194.9 %</b>    |               |

Las víctimas de extorsiones en la provincia presentan un perfil variado, aunque se pueden identificar ciertos patrones comunes basados en la información disponible. Empresarios, comerciantes, y ciudadanos comunes, incluyendo familias, se encuentran frecuentemente entre las víctimas de estos delitos. Los empresarios y comerciantes son particularmente vulnerables, especialmente aquellos en sectores como el transporte y los negocios locales, que pueden ser blanco de demandas de pagos de "protección" o sufrir daños a sus propiedades si no acceden a las demandas de los extorsionadores. Las familias de personas secuestradas enfrentan tanto el trauma emocional como la presión económica derivada de las demandas de rescate, que pueden variar significativamente. Además, las áreas rurales y periféricas de la provincia, donde el control estatal puede ser menos efectivo, también se ven afectadas por estas prácticas criminales, especialmente en los sectores agropecuarios y turísticos.

MAPA DE DENUNCIAS POR EXTORSIONES PROVINCIA GUAYAS



Mapa 4. Tasa de denuncias por extorsión y secuestro extorsivo en 2023. Fuente: FGE

Las parroquias con una mayor incidencia de denuncias por extorsión son Simón Bolívar, Roberto Astudillo, Naranjito y Naranjal.

## 6.3. Capacidades de afrontamiento de la Prefectura

### 6.3.1 Estructuras organizativas para la prevención del delito y las violencias.

Existen dos normativas identificadas en torno a la organización de la estructura del GAD provincial para la prevención del delito y las violencias. La primera es la disposición de la creación y funcionamiento de la Comisión Especial de Gestión de Riesgos y la Comisión Especial de Seguridad (Resolución Nro. PG-CPG-003-2023 de 16 de junio de 2023), y la segunda, es la expedición de un nuevo Estatuto Orgánico del GAD en el que se incluye la Dirección de Gestión de Riesgos y Seguridad Ciudadana (Resolución Nro. PG-MAV-001-2024 de 15 de enero de 2024) y la Coordinación General de Sistema de Cuidado.

En la Resolución Nro. PG-CPG-003-2023<sup>19</sup> de 16 de junio de 2023 en el artículo 1 se indica: ... *“Créase la Comisión Especial de Gestión de Riesgos, y Comisión Especial de Seguridad, del H. Consejo Provincial del Guayas”*. En el artículo 2 se menciona como finalidad de la Comisión Especial de Seguridad *“Participar en la planificación y formulación de políticas de seguridad en la provincia del Guayas. Esto implica analizar las necesidades y desafíos en materia de seguridad, proponer estrategias y acciones para abordarlos, y coordinar con otras instituciones y actores relevantes”*; mientras que en el artículo 3, literal b, se establecen las funciones de la mencionada comisión:

**1. Coordinación interinstitucional:** *Facilitar la coordinación entre diferentes instituciones y actores relacionados con la seguridad en la provincia del Guayas. Esto incluye organismos de seguridad del Estado, como la policía, las fuerzas armadas y el ECU 911, así como otras entidades públicas y privadas involucradas en la seguridad y prevención del delito. Incluir iniciativas de Seguridad como policía Metropolitana del nivel cantonal o parroquial.*

**2. Análisis de la situación de seguridad:** *Realiza análisis periódicos de la situación de seguridad en la provincia del Guayas, identificando las principales problemáticas, tendencias delictivas y factores de riesgo. Estos análisis pueden servir como base para la toma de decisiones y la implementación de estrategias de prevención y control del delito.*

**3. Monitoreo y evaluación:** *Monitoreo y evaluación de las políticas y acciones de seguridad implementadas en la provincia del Guayas. Esto implica analizar*

<sup>19</sup> <https://guayas.gob.ec/wp-content/uploads/dmdocuments/resoluciones/RESOLUCION-NRO.PG-CPG-003-2023.pdf>

*los resultados obtenidos, identificar áreas de mejora y proponer ajustes en las estrategias de seguridad.*

**4. Participación ciudadana:** *Promover la participación ciudadana en temas de seguridad, facilitando espacios de diálogo y colaboración con la comunidad. Esto puede incluir la organización de mesas de trabajo foros, consultas públicas u otras formas de participación ciudadana para recoger opiniones, propuestas y demandas de la población en relación con la seguridad.*

**5. Análisis y gestión de apoyo financiero y logístico:** *Revisión de propuestas de seguridad destinadas a respaldar a los organismos de seguridad del Estado. Esto implica evaluar la necesidad de asignar recursos financieros para la adquisición de equipos, la realización de capacitaciones y otras necesidades relacionadas. Además, evaluar la disponibilidad de instalaciones e infraestructura adecuadas que puedan ser proporcionadas a las fuerzas de seguridad para el desarrollo efectivo de sus labores.*

**6. Propuesta de proyectos de fortalecimiento de la seguridad pública y vial:** *Proponer proyectos orientados al fortalecimiento de la seguridad pública y vial en la provincia del Guayas. Estos proyectos podrán abarcar iniciativas como la instalación de luminarias para mejorar la iluminación en áreas estratégicas, la implementación de cámaras de videovigilancia para fortalecer la vigilancia y control, así como la promoción de la policía comunitaria u otras estrategias de participación ciudadana. El objetivo es mejorar la prevención y control del delito, así como garantizar una circulación vial segura en la provincia.*

Finalmente, en el artículo 4 se indica que la Comisión Especial de Seguridad estará conformada por al menos cinco miembros del H. Consejo Provincial del Guayas.

Por otra parte, el GAD Guayas ha fortalecido su estructura orgánica en torno a la prevención del delito y las violencias incluyendo en sus procesos sustantivos atribuciones directamente relacionadas a la gestión de la seguridad de la provincia. Es así, que en la Resolución Nro. PG-MAV-001-2024 de 15 de enero de 2024<sup>20</sup>, en la que se expide el ESTATUTO ORGÁNICO DE GESTIÓN ORGANIZACIONAL POR PROCESOS DEL GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO PROVINCIAL DEL GUAYAS, se incluye a la Dirección de Gestión de Riesgos y Seguridad Ciudadana bajo la Coordinación de General de Gestión Estratégica. Según se indica en el mencionado documento, la **Dirección de Gestión de Riesgos y Seguridad Ciudadana** tiene como misión “Diseñar planes de evaluación y respuesta ante eventos adversos de origen natural, antrópico e incidentes que comprometan la seguridad ciudadana en la

<sup>20</sup> <https://guayas.gob.ec/nro-pg-mav-001-2024/>

*Provincia del Guayas, mediante la implementación de estrategias y medidas preventivas para minimizar o mitigar los mismo cooperando activamente con los organismos rectores en esta materia". Respecto a las atribuciones y responsabilidades específicas de esta Dirección en cuanto a la seguridad ciudadana se pueden mencionar las siguientes:*

- 6. Dirigir, organizar y controlar el diseño y aplicación de los programas, proyectos, presupuestos, procesos, procedimientos de seguridad ciudadana, en el ámbito de sus competencias;*
- 7. Diseñar y ejecutar plan de prevención ante incidentes que comprometan la seguridad ciudadana;*
- 8. Diseñar y ejecutar planes de cooperación directa con los organismos de seguridad para la respuesta inmediata ante delitos suscitados en la provincia;*
- 9. Emitir informes de protocolos para la activación y cooperación ante incidentes que comprometan la seguridad ciudadana; ...*

Mientras que en los productos y servicios se indican los siguientes:

- 9. Plan de prevención ante incidentes que comprometan la seguridad ciudadana;*
- 10. Informe de seguimiento y ejecución del plan de prevención ante incidentes que comprometan la seguridad ciudadana;*
- 11. Plan de cooperación directa con Organismos de Seguridad Ciudadana para la respuesta inmediata ante delitos suscitados en la provincia;*
- 12. Protocolos para la activación y cooperación ante incidentes que comprometan la seguridad ciudadana; ...*

Ya que la seguridad ciudadana no recae en un área específica, sino que, desde el enfoque de prevención, tiene un carácter transversal, es importante mencionar que el estatuto orgánico vigente ha fortalecido las áreas vinculadas a la prevención del delito y las violencias, con la creación de la **Coordinación General de Sistema de Cuidado** como parte de la cadena de valor del GAD, asignándole como misión: *Velar por la correcta ejecución de planes y proyectos que promuevan el bienestar de las comunidades guayasenses a través de la asistencia social, la mediación de conflictos, los programas de educación, deporte, arte y cultura, a fin de desarrollar una sociedad más equitativa y justa.*

Bajo esta coordinación se crean cuatro nuevas direcciones, dándole más peso a la atención social de la provincia e incluyendo la mediación de conflictos. Las

Direcciones que conforman esta gestión son: (i) Dirección de Bienestar Ciudadano, la cual busca desarrollar programas que permitan la mejora de la calidad de vida de las personas y comunidades con especial atención a los grupos prioritarios; (ii) Dirección de Educación y Deportes, que busca fortalecer el desarrollo integral de los individuos a través de actividades de educativas y deportivas; (iii) Dirección de Arte y Cultura, la cual persigue promover la apreciación y participación de la comunidad en diversas manifestaciones artísticas y culturales con el fin de fortalecer la identidad cultural y el sentido de pertenencia de los guayasenses; y finalmente, (iv) Dirección de Mediación de Conflictos en la Comunidad, la cual tiene como misión *“Facilitar la resolución de conflictos legales de la comunidad guayasense de manera eficiente y colaborativa a través de la comunicación y el entendimiento entre las partes en disputa, ayudándolas a alcanzar soluciones, evitando litigios costosos y fomentando la justicia y equidad”*. Esta última Dirección promueve espacios de diálogo para la resolución pacífica de conflictos, con el propósito de evitar que se generen episodios violentos que aporten a la fragmentación social.

### 6.3.2 Ordenanzas y resoluciones que aportan a la prevención del delito y las violencias

Con base en la información proporcionada por la Procuraduría Síndica del GAD Guayas, se identificaron ordenanzas que suman a la prevención del delito y las violencias desde el enfoque de la multicausalidad del delito. A continuación, se hace una breve descripción de las más representativas.

El 10 de agosto de 2023 se expide la Ordenanza Provincial Nro. CPG-ORD-001-2023<sup>21</sup> mediante la cual se crea la Empresa Pública de Desarrollo, Producción e Inversiones del Guayas. Esta empresa tiene como objeto *“...promover y ejecutar un modelo de desarrollo productivo y sostenible, y que promueva las inversiones. Dicho modelo tiene la finalidad de impulsar la planificación, diseño, evaluación, priorización, financiación y ejecución de los planes, programas y proyectos de inversión, desarrollo territorial o fomento productivo en las zonas de influencia de la Provincia del Guayas...”*.

Por otra parte, el 20 de diciembre de 2023 se expide la Ordenanza Provincial NRO. CPG-ORD-007-2023<sup>22</sup>, ORDENANZA DE FOMENTO, DESARROLLO Y FORTALECIMIENTO DE LA ECONOMÍA POPULAR Y SOLIDARIA, Y SU PARTICIPACIÓN EN LOS PROCESOS DE CONTRATACIÓN PÚBLICA QUE EJECUTA EL

<sup>21</sup> <https://guayas.gob.ec/ordenanza-provincial-nro-cpg-ord-001-2023/>

<sup>22</sup> <https://guayas.gob.ec/ordenanza-provincial-nro-cpg-ord-007-2023/>

GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO PROVINCIAL DEL GUAYAS A TRAVÉS DE LOS PROCEDIMIENTOS DE FERIA INCLUSIVA, mediante la cual se da prioridad a los actores de la economía popular y solidaria de la provincia del Guayas (comunidades, asociaciones, cooperativas y unidades económicas populares) en los procesos de contratación del GAD, además de promover financiamiento, capacitación y difusión que aporte a la economía popular y solidaria y la agricultura familiar campesina de la provincia. Ambas Ordenanzas aportan a la prevención del delito y violencias en cuanto al fomento productivo y creación de oportunidades, interviniendo en contrarrestar los factores económicos que conforman la multicausalidad del delito.

Adicionalmente, el 5 de octubre de 2023 se expide la Resolución Nro. GPG-MAV-2023-0009-R con la que entra en vigor el PROTOCOLO DE ATENCIÓN INTEGRAL QUE FORMA PARTE DE LOS PROGRAMAS SOCIALES DE LA PREFECTURA DEL GUAYAS; y, con Resolución Nro. GPG-MAV-2023-0010-R<sup>23</sup> de 17 de octubre de 2023 se expiden las políticas que regulan el Funcionamiento de las Escuelas del Deporte de la Prefectura Ciudadana del Guayas. Ambos cuerpos normativos aportan a la prevención del delito y las violencias a través de la intervención en los factores sociales e individuales.

### **6.3.3 Incorporación de las estrategias de prevención del delito y las violencias en sus programas y proyectos.**

En lo que respecta a los programas y proyectos del GAD Guayas, se hizo un análisis de la información proporcionada identificando aquellos más relevantes desde el punto de vista de la prevención del delito y las violencias.

A cada proyecto se le atribuyó la gestión sobre un factor de riesgo de acuerdo de acuerdo con su aporte para la prevención o mitigación del delito y las violencias. Estos pueden ser factores de origen económico, social, cultural, individual y local. Por otra parte, se analiza el tipo de prevención que aborda el proyecto, la cual puede ser:

- Primaria: intervención de tipo universal, dirigida a segmentos amplios de la población.
- Secundaria: dirigido a grupos específicos que han sido identificados como propensos a incurrir o ser víctima conductas delictuales. Grupos en riesgo.
- Terciaria: dirigido a personas que han cometido infracciones, buscando intervenciones que eviten su reincidencia o presten condiciones para su

---

<sup>23</sup> <https://guayas.gob.ec/wp-content/uploads/dmdocuments/resoluciones/Resolucion-No.GPG-MAV-2023-0010-R.pdf>

reinserción social, así como la atención a grupos de personas que han sido víctimas de violencia, evitando su revictimización.

El análisis se hizo en función de los proyectos que se encuentran en el Plan Operativo Anual (POA) de la Prefectura del Guayas, convenios, el Plan de Trabajo de la autoridad actual y aquella información disponible en los canales de comunicación oficial de la Prefectura. A continuación, se presentan las iniciativas en tablas de acuerdo con la Dirección responsable de su ejecución.

**Tabla 8.- Proyectos de la Dirección de Arte y Cultura – Coordinación General de Sistemas de Cuidado. Elaboración propia.**

| <b>Proyecto</b>   | <b>Descripción</b>   | <b>Factor de riesgo</b> | <b>Tipo de prevención</b> |
|---|--|-------------------------|---------------------------|
| Convenio interinstitucional entre el Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial del Guayas y la Fundación de Solidaridad Ecuatoriana para la formación de Elencos Locales de Música, REDARTE. | Promover espacios idóneos de desarrollo de talento gratuitos, dirigidos a niños, niñas y jóvenes habitantes de la provincia del Guayas, que deriven en la creación de elencos locales, que, a través de la práctica colectiva de la música, influyan positivamente en tres esferas fundamentales de su desarrollo.   | Cultural/Individual     | Secundaria                |
| Convenio cooperación entre el Gobierno Provincial Descentralizado del Guayas con Andrea Diaz, para la presentación del proyecto de TEATRO ITINERANTE GUAYAS.                                    | Promover el acercamiento al teatro de jóvenes y adultos de sectores populares urbano/periféricos de cantones o localidades de la provincia del Guayas, previamente seleccionadas mediante acciones de difusión y encuentros teatrales, para generar niveles de integración, sensibilización y socialización entre los artistas y la población asistente a las representaciones. En una segunda etapa, mediante una gran convocatoria dirigida a estos sectores urbano/periféricos de cantones de la provincia, el objetivo principal es invitar a la comunidad asistente a las funciones de teatro a participar en los talleres de capacitación teatral que se efectuarán después de las representaciones, con el objetivo final de crear pequeñas escenas teatrales que evidencien los contenidos surgidos durante el proceso de trabajo en los talleres. | Cultural/Individual     | Secundaria                |

| Proyecto   | Descripción  | Factor de riesgo    | Tipo de prevención |
|--|--|---------------------|--------------------|
| Convenio interinstitucional entre el GAD provincial del Guayas y la Casa de la Cultura ecuatoriana núcleo del Guayas para ejecutar el programa de desarrollo artístico cultural integral GUAYAS EN MOVIMIENTO. | Promover y apoyar la diversidad cultural y artística en nuestra provincia a través de la organización de presentaciones, espectáculos y eventos culturales, la Casa de la Cultura Ecuatoriana núcleo del Guayas fomentará la participación de artistas locales, así como brindar oportunidades para el disfrute de la cultura por parte de los habitantes de 12 cantones de la provincia del Guayas. | Cultural/individual | Primaria           |

**Tabla 9.- Proyectos de la Dirección de Bienestar y Cuidado – Coordinación General de Sistemas de Cuidado. Elaboración propia.**

| Proyecto   | Descripción  | Factor de riesgo | Tipo de prevención |
|--|--|------------------|--------------------|
| Convenio de cooperación entre el Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial del Guayas y la Fundación María Guare. | Dar atención integral para mujeres diversas (discapacidad, movilidad humana, pueblos y nacionalidades, diversidad sexo genérica) y sus familias, sobrevivientes de violencia intrafamiliar en la provincia del Guayas.   | Sociales         | Terciaria          |
| Implementación de las Manzanas del Cuidado   | Incorporar al “Sistema de Cuidado provincial “Cuidando Vidas”, mediante la apertura de una “Manzana de Cuidado” a las mujeres cuidadoras del hogar en los cantones: Guayaquil, Simón Bolívar y Palestina; para que, dentro del ámbito de bienestar familiar, puedan acceder de manera efectiva, oportuna, eficiente y eficaz a servicios de formación, bienestar y autocuidado; generación de ingresos y cuidado profesional que presta el proyecto en las instalaciones del GAD municipal de Simón Bolívar. | Sociales         | Primaria           |

**Tabla 10.- Proyectos de la Dirección de Educación y Deportes – Coordinación General de Sistemas de Cuidado. Elaboración propia.**

| <b>Proyecto</b>  | <b>Descripción</b>   | <b>Factor de riesgo</b> | <b>Tipo de prevención</b> |
|--|--|-------------------------|---------------------------|
| Servicio de capacitación en uso de insumos de tecnología digital e informática en beneficio de la población rural del Guayas para reducción de brecha digital e inclusión en programas de formación continua a través de la plataforma en línea GUAYASTECH | Fortalecer la transformación digital de 2.600 personas en las zonas rurales de la provincia del Guayas, a través de la capacitación tecnológica que incluye la dotación de computadores portátiles, a fin de integrar a los beneficiarios del programa de capacitación a los procesos de formación continua que se ofertan en la plataforma en línea GUAYASTECH, reduciendo el analfabetismo y la brecha digital en la ruralidad de la provincia del Guayas. | Sociales                | Primaria                  |
| Implementación de Escuelas de Fútbol del Guayas.   | Crear alianzas con el gobierno autónomo descentralizado municipal de los cantones de la provincia del Guayas, para el funcionamiento de las escuelas de diferentes disciplinas deportivas y lúdicas, que beneficiarán a los niños, niñas, jóvenes y adultos de escasos recursos.   | Sociales                | Primaria                  |
| Implementación de Escuelas de Ajedrez del Guayas.  | Crear escuelas gratuitas de ajedrez en la provincia del Guayas con la finalidad de fomentar y dar a conocer el ajedrez como un hábito diario, apoyar el desarrollo de este deporte y hacer de estas escuelas parte de la vida diaria de cada familia.  | Sociales                | Primaria                  |
| Programa de Defensa Personal para Mujeres.   | El programa de defensa personal para mujeres tiene como objetivo capacitar a las niñas, jóvenes, adultas y adultas mayores, para que aprendan defensa personal y acontecimiento físico como medio de prevención de la violencia de género  | Sociales                | Secundaria                |
| Convenio específico entre el DAG provincial del Guayas y la Fundación Unidos por la Educación para la implementación del proyecto "Protegiendo Vidas"  | Implementar el proyecto "Protegiendo Vidas" a través de la eliminación y la prevención de la violencia y el incremento del bienestar de la comunidad, dotando de mejoras en la infraestructura escolar y ofreciendo planes educativos y sociales para toda la comunidad, incluyendo la formación docente.  | Sociales                | Secundaria                |
| convenio tripartito de cooperación interinstitucional entre la Universidad Católica de Santiago de   | Contribuir con el desarrollo humano, económico e intelectual de 1.000 adultos guayasenses para que al culminar el programa puedan insertarse con mayor facilidad al campo laboral. que los   | Sociales                | Secundaria.               |

| Proyecto  | Descripción  | Factor de riesgo | Tipo de prevención |
|---|--|------------------|--------------------|
| Guayaquil, la unidad educativa particular Santiago Mayor y el GAD provincial del Guayas para la realización del BACHILLERATO ACELERADO en beneficio de los cuidadores de la provincia del Guayas. | estudiantes se desarrollen cognitivamente para que así estén en capacidad de aprobar los tres períodos del programa y posteriormente se incorporen de bachiller. |                  |                    |

**Tabla 11.- Proyectos de la Dirección de Estudios y Fiscalización – Coordinación General de Infraestructura**

| Proyecto  | Descripción  | Factor de riesgo | Tipo de prevención |
|---|--|------------------|--------------------|
| Convenio de transferencia de fondos entre el GAD del Guayas y la Empresa Pública de construcciones del GAD del Guayas, CONSTRUGUAYAS E.P. | Mejorar la calidad y nivel de vida de los habitantes del cantón El Triunfo de la provincia del Guayas, mediante la implementación de un programa de vivienda mediante un modelo de desarrollo sostenible, social y medioambientalmente, priorizando la reactivación económica y seguridad en la zona productiva y rural. | Local            | Primaria           |

**Tabla 12.- Proyectos de la Dirección de Tecnologías de la Información y Comunicación – Coordinación General Administrativa Financiera**

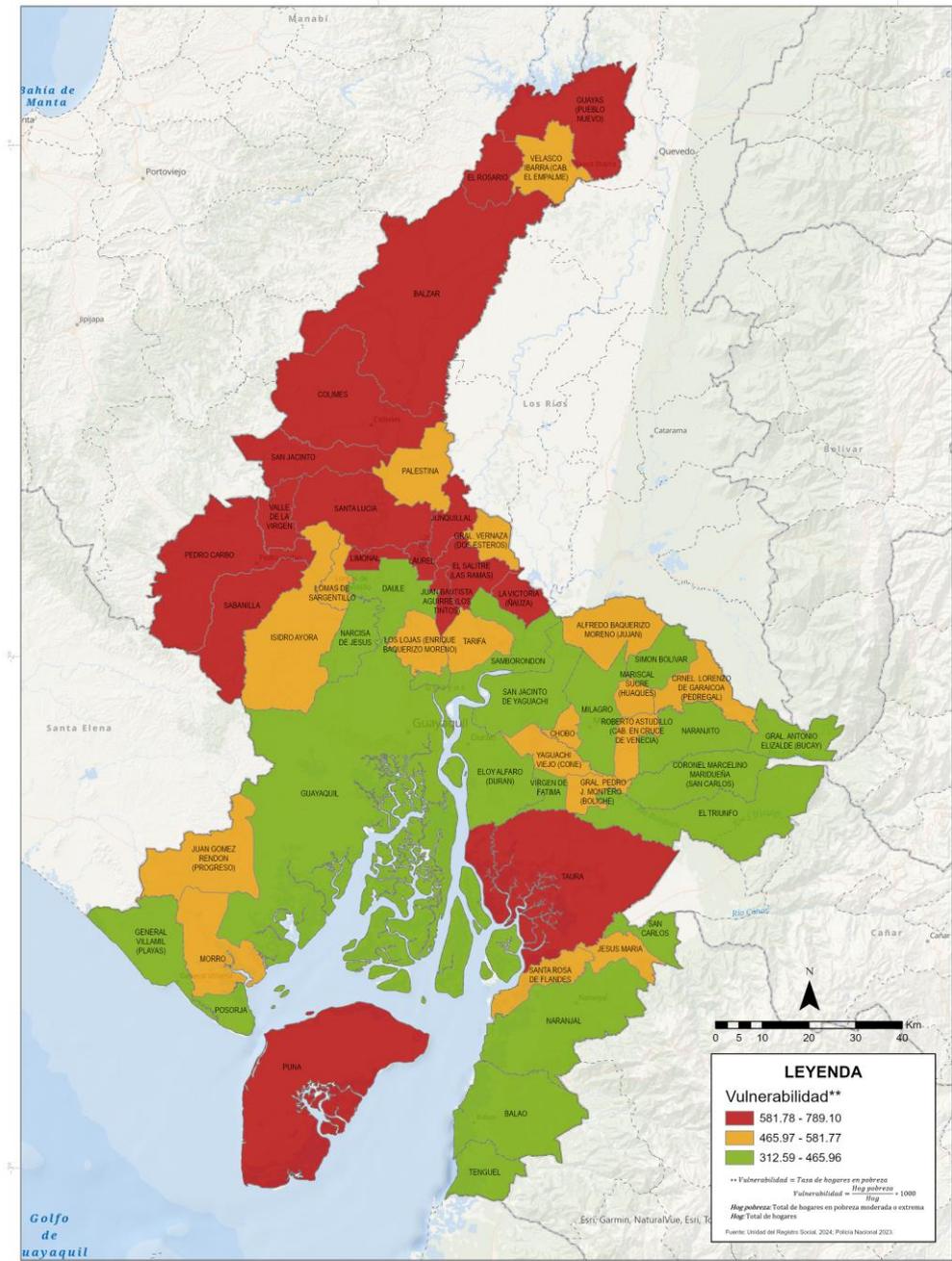
| Proyecto   | Descripción  | Factor de riesgo | Tipo de prevención |
|--|--|------------------|--------------------|
| Contratación de acceso a internet en los diferentes cantones de la provincia | Instalación de 101 puntos wifi en los 25 cantones de la provincia del Guayas el proyecto beneficiará a 600.000 guayasenses. La ubicación de los puntos se decide en función de las solicitudes ciudadanas y la factibilidad técnica por cobertura. | Local            | Primaria           |

#### 6.4. Focalización territorial para las intervenciones

En las secciones previas se ha realizado una descripción de las principales vulnerabilidades de la provincia en términos de los factores económicos, sociales, culturales, individuales, locales y globales, así como de las amenazas y sus efectos en las poblaciones más vulnerables, como los niños, niñas, adolescentes y jóvenes. De igual forma, se identificaron las principales amenazas a los ciudadanos y al sector productivo en términos de la creciente inseguridad en las vías y el cometimiento de extorsiones.

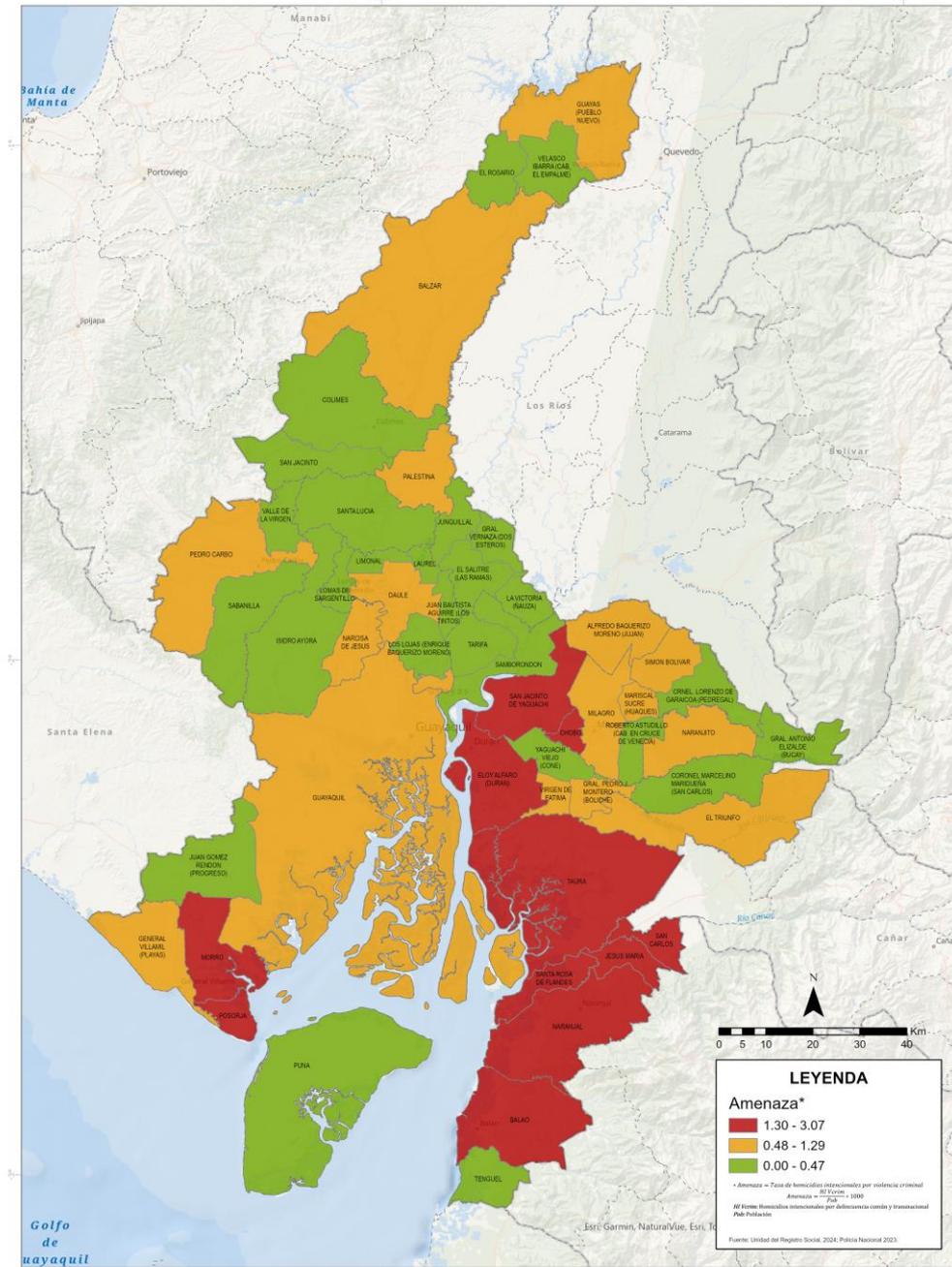
En este contexto, para lograr una intervención que garantice los mejores resultados se hace necesario una focalización al nivel territorial más fino que permita una visión conjunta amenaza-vulnerabilidad para identificar los riesgos que actualmente padece la seguridad ciudadana y convivencia social pacífica de la provincia. Así, se acude, en primera instancia, a los registros administrativos de la Unidad del Registro Social sobre hogares en condiciones de pobreza y pobreza extrema, para lograr una aproximación a las condiciones de los factores que aportan a la vulnerabilidad de la parroquia (Mapa 5); y, en segunda instancia, a los registros de Policía Nacional sobre homicidios intencionales asociados a la violencia criminal en la parroquia (Mapa 6) para lograr una aproximación a la presencia de las principales amenazas (microtráfico, robo).

**MAPA DE VULNERABILIDAD DE LA PROVINCIA DE GUAYAS**



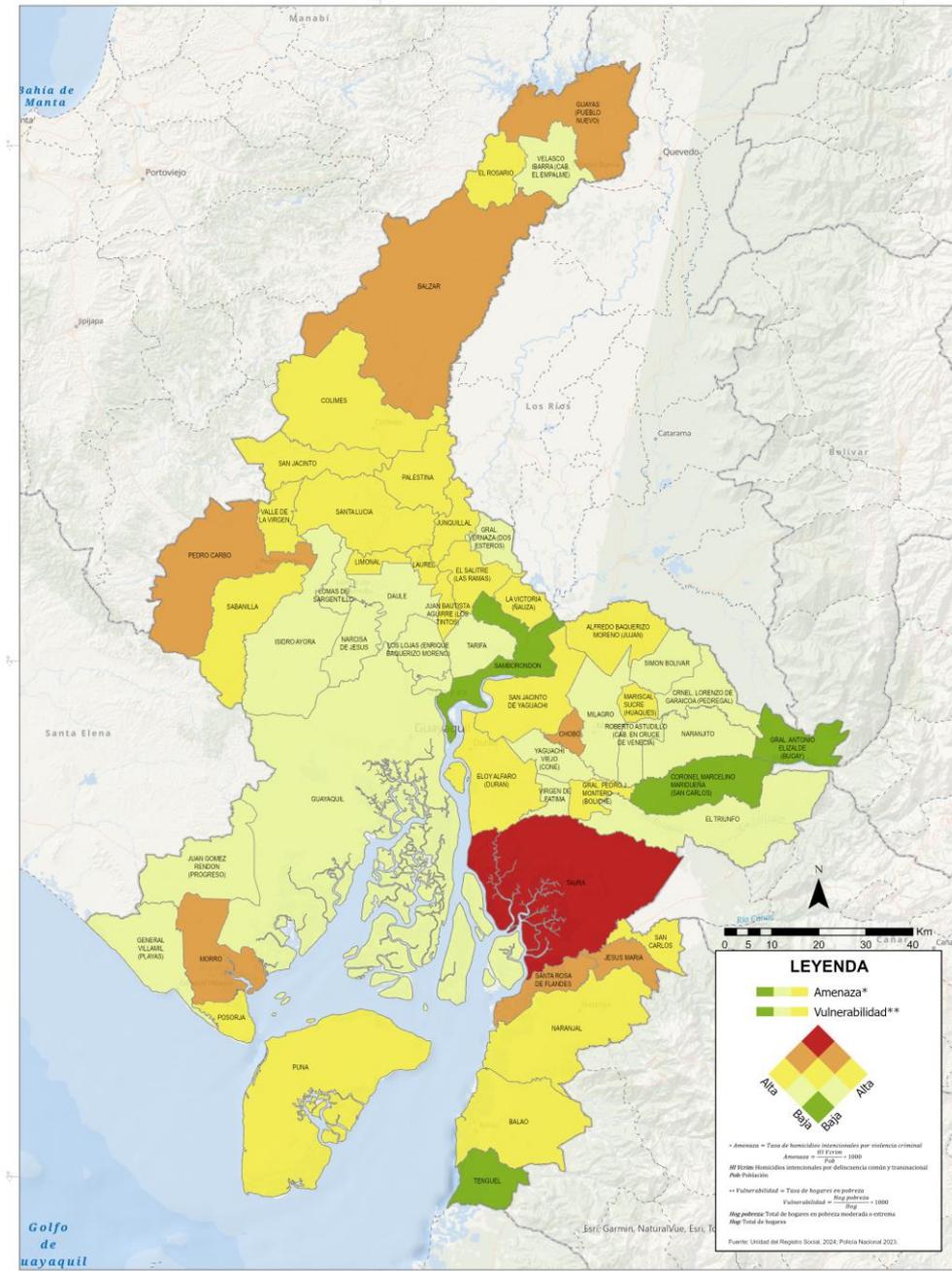
**Mapa 5. Tasa de Hogares en pobreza por cada mil hogares en la parroquia (corte febrero, 2024).  
Fuente: Unidad del Registro Social.**

**MAPA DE AMENAZAS DE LA PROVINCIA DE GUAYAS**



**Mapa 6. Tasa de homicidios intencionales por cada mil habitantes en la parroquia en 2023. Elaboración propia. Fuente: Policía Nacional.**

**MAPA DE RIESGOS DE LA PROVINCIA DE GUAYAS**



**Mapa 7. Mapa de riesgo de violencia criminal de la provincia del Guayas. Fuentes: Policía Nacional y Unidad de Registro Social.**

Estas dos dimensiones se combinan en el Mapa 7, que permite identificar las parroquias con mayor riesgo, permitiendo intervenir, al mismo tiempo, en sectores con alta presencia de la amenaza y de vulnerabilidad.

Este marco es el más apropiado para el abordaje de la violencia criminal desde las competencias de la Prefectura, pues, reconociendo que cerca del 26% de las víctimas de estos homicidios se encuentran en el grupo etario entre los 10 y 24 años, el GAD puede focalizar sus acciones y programas sociales hacia los niños, niñas, adolescentes y jóvenes en los territorios de alto riesgo, reconociendo que dentro de las de las funciones de la Prefectura se encuentra el promover los sistemas de protección integral a los grupos de atención prioritaria para garantizar los derechos consagrados en la Constitución.

Por otra parte, en el mismo marco de competencias y funciones, se realiza una focalización de parroquias de alta presencia de violencia intrafamiliar y consumo de drogas, problemas que afectan directamente a niños, niñas, adolescentes y jóvenes, tanto hombres como mujeres.

Finalmente, dado que dentro de las funciones de la Prefectura se encuentra el coordinar con Policía Nacional, la sociedad y otros organismos lo relacionado con la seguridad ciudadana, es fundamental abordar la inseguridad en las vías y las extorsiones desde un modelo interinstitucional para mitigar su impacto en el fomento de las actividades productivas de la provincia y la movilidad segura.

De esta manera, consolidando todas las amenazas descritas en este documento, la Tabla 13 muestra la focalización territorial necesaria para establecer las intervenciones que el plan propone para resolver los principales problemas de inseguridad identificados.

**Tabla 13. Focalización territorial para las intervenciones de seguridad en la Provincia del Guayas**

| Competencia  | Función  | Amenaza   | Categorías   | Área de intervención  | Par. | Ref.        |
|--|--|---|--|---|------|-------------|
| Planificar el desarrollo provincial y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, cantonal y parroquial. | Promover los sistemas de protección integral a los grupos de atención prioritaria para garantizar los derechos consagrados en la Constitución en el marco de sus competencias. | Participación de niños, niñas, adolescentes y jóvenes en actividades ilícitas | Grupo 1 (riesgo alto y muy alto)                                   | Cantón Naranjal: Taura, Santa Rosa de Flandes, Jesús María.<br>Cantón Milagro: Chobo.<br>Cantón Empalme: Guayas (Pueblo Nuevo).<br>Cantón Balzar: Balzar.<br>Cantón Guayaquil: Morro.<br>Cantón Pedro Carbo: Pedro Carbo.   | 8    | Mapa 7      |
|  |  |   | Grupo 2 (riesgo medio y alta densidad de población rural)          | Cantón Empalme: El Rosario.<br>Cantón Santa Lucía: Santa Lucía.<br>Cantón Daule: Limonal, Juan Bautista Aguirre, Laurel.<br>Cantón Salitre: Junquillal, El Salitre, La Victoria.<br>Cantón Jujan: Jujan.<br>Cantón Yaguachi: Boliche.<br>Cantón Milagro: Mariscal Sucre.<br>Cantón Naranjal: San Carlos.<br>Cantón Guayaquil: Posorja.  | 14   | Mapas 1 y 7 |
|  |  |   | Grupo 1 (Muy alto nivel de amenaza)                                | Cantón Pedro Carbo: Sabanilla.<br>Cantón Daule: Limonal, Los Lojas.<br>Cantón Salitre: El Salitre, La Victoria<br>Cantón Milagro: Chobo.<br>Cantón Simón Bolívar: Simón Bolívar.<br>Cantón Naranjito: Naranjito.<br>Cantón Bucay: Bucay.<br>Cantón El Triunfo: El Triunfo.<br>Cantón Naranjal: San Carlos.<br>Cantón Guayaquil: Tenguel.  | 12   | Mapa 2      |
|  |  | Violencia contra la mujer o miembros del grupo familiar                       | Grupo 2 (Alto nivel de amenaza y alta densidad de población rural) | Cantón Empalme: El Rosario.<br>Cantón Santa Lucía: Santa Lucía.<br>Cantón Lomas de Sargentillo: Lomas de Sargentillo.<br>Cantón Nobol: Narcisa de Jesús.<br>Cantón Daule: Daule.<br>Cantón Salitre: Junquillal, General Vernaza.<br>Cantón Samborondón: Tarifa.<br>Cantón Jujan: Jujan.<br>Cantón Yaguachi: Yaguachi Viejo.<br>Cantón Milagro: Roberto Astudillo, Mariscal Sucre.<br>Cantón Simón Bolívar: Lorenzo Garaycoa,<br>Cantón Guayaquil: Posorja.<br>Cantón Naranjal: Jesús María. | 15   | Mapas 1 y 2 |

| Competencia   | Función   | Amenaza                             | Categorías  | Área de intervención   | Par. | Ref.        |
|---|---|-------------------------------------|---|--|------|-------------|
|   | Implementar planes y programas destinados a la prevención integral del fenómeno socioeconómico de las drogas, conforme con las disposiciones legales sobre esta materia y en el marco de la política nacional | Consumo de drogas                   | Grupo 1 (Muy alto nivel de amenaza)   | Cantón Santa Lucía: Santa Lucía.<br>Cantón Salitre: Junquillal.<br>Cantón Daule: Laurel, Daule,<br>Cantón Durán: Durán.<br>Cantón Guayaquil: Guayaquil.  | 6    | Mapa 3      |
|   |   |                                     | Grupo 2 (Alto nivel de amenaza y alta densidad de población rural)              | Cantón El Empalme: El Rosario.<br>Cantón Lomas de Sargentillo: Lomas Sargentillo.<br>Cantón Nobol: Narcisa de Jesús.<br>Cantón Daule: Juan Bautista Aguirre.<br>Cantón Samborondón: Tarifa.<br>Cantón Simón Bolívar: Lorenzo Garaycoa.<br>Cantón Guayaquil: Posorja.                         | 7    | Mapas 1 y 3 |
| * Fomentar la actividad agropecuaria.<br>* Fomentar las actividades productivas provinciales.   | Coordinar con la Policía Nacional, la sociedad y otros organismos lo relacionado con la seguridad ciudadana, en el ámbito de sus competencias.  | Extorsiones                         | Alto y muy alto nivel de amenaza  | Cantón Simón Bolívar: Simón Bolívar.<br>Cantón Milagro: Roberto Astudillo, Milagro, Mariscal Sucre.<br>Cantón Naranjito: Naranjito.<br>Cantón Naranjal: Naranjal.<br>Cantón El Triunfo: El Triunfo.<br>Cantón Balao: Balao.<br>Cantón Durán: Durán.<br>Cantón Guayaquil: Guayaquil y Playas. | 11   | Mapa 4      |
| * Fomentar la actividad agropecuaria.<br>* Fomentar las actividades productivas provinciales.<br>* Planificar, construir y mantener el sistema vial de ámbito provincial, que no incluya las zonas urbanas. | Coordinar con la Policía Nacional, la sociedad y otros organismos lo relacionado con la seguridad ciudadana, en el ámbito de sus competencias.  | Inseguridad y violencia en las vías | Vías arteriales y colectoras en parroquias de alto nivel de violencia criminal. | Vías concesionadas que corresponden a vías arteriales y colectoras   | -    | Figura 16   |

## 7. Proceso de Co-creación del Plan

Conforme a lo descrito en la sección de Metodología, a continuación, se presenta la sistematización de las mesas de trabajo realizadas en el proceso de co-creación. A cada mesa de trabajo se presentaron propuestas de intervenciones, las cuales recibieron retroalimentación de los actores clave en el marco de identificar sus fortalezas y aspectos críticos a considerar para su implementación en el contexto de su provincia. Las mesas trabajadas tuvieron el tema de las principales amenazas descritas en la sección de Diagnóstico situacional, esto es: Participación de Niños, Niñas, Adolescentes y Jóvenes en actividades ilícitas, Violencia contra la mujer o miembros del grupo familiar, Consumo de drogas y Extorsiones. No se conformó una mesa para la amenaza de inseguridad y violencia en las vías, al ser considerada un problema para el que la ejecución de acciones corresponde exclusivamente a las instituciones de la fuerza pública y control, sin embargo, las acciones puntuales de disuasión y coordinación de Prefectura se verán reflejadas en la estructura programática del plan.

### 7.1. Mesa 1 - Participación de Niños, Niñas, Adolescentes y Jóvenes en actividades ilícitas

Para la amenaza identificada en la sección previa como “Participación de niñas, niños, adolescentes y jóvenes en actividades ilícitas”, se plantearon las siguientes intervenciones, las cuales fueron sometidas a la revisión y retroalimentación de los actores participantes del taller de co-creación, identificando algunas fortalezas, que legitimaron las propuestas presentadas y, aspectos críticos, que plantearon ajustes (Tablas 14 y 15).

Las intervenciones propuestas fueron:

- Centros Cívicos por la Paz
- Proyecto Escuelas Seguras.

Los Centros Cívicos por la Paz son una iniciativa que forma parte de un proyecto impulsado por el ente rector de la seguridad ciudadana, protección interna y orden público, a través de la Coordinación de Prevención del Delito y Violencia del Viceministerio de seguridad ciudadana. Esta iniciativa se desarrolla con la asesoría metodológica y técnica del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y está dirigida principalmente a adolescentes y jóvenes.

El objetivo principal de los Centros Cívicos por la Paz es ofrecer alternativas para el desarrollo personal y comunitario a través del fortalecimiento de los factores protectores que inciden en la prevención del involucramiento de niños, niñas y adolescentes en el delito y la violencia. Se busca construir una oferta programática que permita el desarrollo integral de los jóvenes y fomenten el buen uso del tiempo libre. Además, se pretende incrementar el acceso y la cobertura de servicios del gobierno central y otros entes para la comunidad.

Estos centros buscan generar espacios seguros a través de programas formativos, deportivos, recreativos, culturales, artísticos y tecnológicos, aplicando metodologías que integran cultura, arte, recreación, deporte y tecnología (estrategia CARDT) para abordar y prevenir problemáticas sociales.

Por otro lado, el Programa de Escuelas Seguras propone prevenir la presencia de adolescentes y jóvenes en grupos armados al margen de la ley y el abuso de sustancias adictivas. Su objetivo es consolidar las escuelas públicas como espacios seguros, libres de violencia y adicciones, propicios para la formación integral.

El programa se centra en dos tipos principales de prevención: social y situacional. La prevención social incluye actividades educativas que fomentan una cultura de paz y el desarrollo personal, mientras que la prevención situacional implica modificaciones físicas y vigilancia para asegurar entornos seguros.

**Tabla 14. Intervención Centros Cívicos por la Paz**

| Acciones  | Fortalezas   | Aspectos críticos   | Acciones ajustadas   |
|---|--|---|--|
| <b>Servicios articulados con la oferta local</b><br>Psicología/Salud.<br>Profesores Comunitarios.<br>Acompañamiento Social. | Importante que estos espacios sean reconocidos y respetados como espacios reales de PAZ.<br>Existen espacios en unidades educativas que podrían servir para esta iniciativa  | Falta de la aplicación del juego como mecanismo para el cambio conductual.<br>Falta de apoyo de los padres de familia. No autorizan que se brinde servicio a los niños. | Implementar mecanismos de retroalimentación continua con la comunidad para adaptar y mejorar los servicios según las necesidades y demandas locales.   |
| <b>Servicios Complementarios</b><br>Casa Justicia<br>Emprende joven.<br>Proyecto mi vida.<br>Fortaleciendo familias.        | (corresponsabilidad de cuidado de la comunidad).<br>Articulación con Programa Servicio Ambulatorio Intensivo (SAI) del Ministerio de Salud Pública. Se brinda terapia física, psicosocial, terapia ocupacional, salud mental, terapias de rehabilitación, entre otras. | La experiencia del GAD de Guayaquil es que los padres no accedieron a los servicios de apoyo.   | Establecer alianzas estratégicas con el sector privado para ampliar la cobertura y variedad de servicios disponibles.<br>Establecer convenios con MSP y MINEDUC.<br>Establecer convenios con escuelas para utilizar sus instalaciones después del horario escolar. |
| <b>Oferta Programática</b>  |  |   |  |

|   |   |  |   |
|---|---|--|---|
| <p>Aprovecha la metodología CARDT (cultura, arte, recreación, deporte y tecnología)</p> | <p>Aprovechar la experiencia (22 años) del modelo de gestión de ZUMAR – GAD GYE, que cumple todos los parámetros de Centro Cívico por la Paz.</p> |  | <p>Convenio con ZUMAR para la optimización del modelo de gestión del Centro Cívico por la Paz. Servicios articulados con la oferta local</p> <p><b>Servicios Complementarios</b><br/>Ludoteca: Desarrollar espacios donde los niños puedan aprender jugando, incluyendo la forma de abordar situaciones conflictivas en el hogar y la escuela.</p> <p><b>Oferta Programática</b><br/>Establecer vínculos con empresas y organizaciones para ofrecer oportunidades de prácticas laborales y empleo a los participantes de los Centros Cívicos por la Paz, promoviendo la inclusión social y económica.</p> |
|---|---|--|---|

**Tabla 15. Intervención Proyecto Escuelas Seguras**

| Acciones  | Fortalezas   | Aspectos críticos  | Acciones ajustadas  |
|---|--|--|---|
| <p><b>Prevención social:</b></p> <p>Identificación de las principales demandas de seguridad en la escuela.</p> <p>Preparación de los ejes temáticos del programa sobre la prevención de la violencia en centros educativos.</p> <p>Coordinación con el Ministerio de Educación.</p> <p>Capacitaciones sobre educación afectiva, prevención del consumo de drogas, prevención de la violencia y resolución de conflictos a estudiantes docentes y padres de familia.</p> | <p>Los jóvenes han demostrado una amplia participación en las actividades extracurriculares y recreativas en su tiempo libre.</p> <p>Ministerio de Salud Pública trabaja con un club de adolescentes donde se interactúa con los jóvenes sobre hábitos saludables.</p> <p>Vincular a los estudiantes a los talleres y cursos que dan las instituciones como GAD, Cruz Roja y Cuerpo de Bomberos.</p> | <p>Poca participación de los padres de familia en las actividades curriculares, en especial el padre.</p> <p>La segregación de los adolescentes de pueblos y nacionalidades.</p> <p>Falta de conocimiento de los profesores sobre mecanismos de alerta ante conductas conflictivas o de victimización de los niños.</p> <p>Falta de firma de convenios de intervención interinstitucional en las escuelas y compromiso</p> | <p><b>Prevención social:</b></p> <p>Ejecutar encuestas, grupos focales y mecanismos de participación comunitaria. Realizar mapeo de actores.</p> <p>En la preparación de los ejes temáticos incluir el enfoque de interculturalidad y plurinacionalidad.</p> <p>Firma de convenios interinstitucionales entre el Ministerio de Educación, Ministerio de Salud Pública, Ministerio de Deporte y Prefectura para la realización de intervenciones</p> |

|   |   |   |  |
|---|---|---|--|
| <p>Campamentos de formación, recreación y deporte.</p> <p>Escuelas de vacaciones.</p> | <p>Los campamentos deportivos y de aprendizajes se pueden trabajar los sábados.</p> | <p>de las instituciones para finalizar los proyectos orientados a jóvenes estudiantes.</p> <p>Ministerio de Educación no cuenta con un mecanismo rápido de solicitud y aceptación de intervenciones de otras instituciones dentro de las unidades educativas.</p> <p>No existen centros de salud dentro de las escuelas.</p> <p>Los lugares de recreación como parques y canchas pasan cerrados y no permiten el acceso para recreación de los jóvenes.</p> <p>Falta de talleres de prevención del acoso escolar o “Bullynig”</p> <p>Poca empatía y acción afectiva de los docentes hacia los alumnos.</p> <p>Falta de incentivo de los educadores para que los alumnos asistan a actividades deportivas.</p> <p>Falta de los espacios de convivencia entre los alumnos, padre de familia y los docentes.</p> <p>Los jóvenes que realizan pasantías no se los incentiva a desarrollar sus destrezas en las practicas. Falta de tutor.</p> <p>Alta presencia en los medios de entretenimiento sobre el estilo de vida de los delincuentes y que generan una percepción equivocada de su estilo de vida.</p> <p>Falta de campañas comunicaciones sobre el</p> | <p>integradas que permitan establecer:</p> <p>Mecanismos de alerta y respuesta temprana ante conductas violentas o relacionada a adicciones. Coordinar con MSP el incorporar médicos en las escuelas.</p> <p>Integración de recursos financieros y de profesionales de diferentes áreas (equipos multidisciplinarios)</p> <p>Capacitaciones sobre educación afectiva, competencias socioemocionales, prevención del consumo de drogas, prevención de la violencia intrafamiliar y cultura de paz, prevención del acoso escolar, y resolución de conflictos a estudiantes docentes y padres de familia.</p> <p>Utilizar material lúdico y didáctico apropiado para abordar temas de seguridad y prevención.</p> <p>Establecer alianzas con instituciones de la cooperación internacional para fortalecer el programa y ampliar su alcance, especialmente en la capacitación y formación de recursos humanos a partir de las buenas prácticas internacionales.</p> <p>Sensibilizar a los menores sobre los riesgos de pertenecer a un grupo criminal.</p> <p>Ejecución de actividades extracurriculares:</p> <p>Articular la ejecución de campamentos de convivencia y formación</p> |
|---|---|---|--|

|   |  |   |  |
|---|--|---|--|
|   |  | <p>uso y consumo de drogas, o de los efectos por el consumo de drogas.</p> <p>Los cambios de autoridades y del personal ocasionan que los programas no prosperen o queden abandonados.</p> <p>Falta de actividades extracurriculares.</p>   | <p>en ayuda humanitaria a través convenios interinstitucionales (Boy Scout, Cruz Roja, entre otros). Se recomienda su realización los fines de semana y periodo de vacaciones.</p> <p>Ejecutar talleres de orientación vocacional, emprendimiento y uso de tecnologías.</p>  |
| <p><b>Prevención situacional:</b></p> <p>Coordinación con Policía Nacional</p> <p>Seguridad perimetral</p> <p>Monitoreo de cámaras.</p> <p>Mecanismos de denuncia.</p> <p>Investigación de casos específicos.</p> | <p>Articular con proyecto de Escuelas Seguras del Ministerio del Interior y Ministerio de Educación.</p> | <p>No existen garantías para realizar las denuncias.</p> <p>Falta de una estrategia para abordar a los vendedores ambulantes fuera de las escuelas. También es necesario un control sobre los vendedores de alimentos dentro de las escuelas (bares).</p> <p>Puntos de venta de alcohol cercanos a las escuelas.</p> <p>Falta de participación comunitaria.</p> | <p><b>Prevención situacional:</b></p> <p>Coordinación con Policía Nacional, Ministerio del Interior y Ministerio de Educación.</p> <p>Seguridad perimetral, que incluya una estrategia para abordar a los vendedores ambulantes.</p> <p>Regular la presencia de puntos de venta de bebidas alcohólicas cerca de las escuelas.</p> <p>Control de ventas de alimentos al interno de las escuelas.</p> <p>Monitoreo de cámaras.</p> <p>Establecer un canal seguro de denuncias dentro del programa para que los estudiantes y la comunidad escolar puedan reportar situaciones de riesgo de manera confidencial.</p> <p>Investigación de casos específicos.</p> <p>Socializar los protocolos de seguridad con la comunidad local para fomentar la participación y el apoyo en la implementación del programa.</p> |

Dado la alta relevancia que tiene el problema en la provincia y el país, y los avances de la Prefectura del Guayas en la implementación de escuelas seguras, las dos intervenciones se consideran en el mismo nivel de priorización.

## 7.2. Mesa 2 - Violencia contra la mujer o miembros del grupo familiar

Para la amenaza identificada en la sección previa como “Violencia contra la Mujer y miembros del Grupo Familiar”, se plantearon las siguientes intervenciones, las cuales fueron sometidas a la revisión y retroalimentación de los actores participantes del taller, identificando algunas fortalezas, que legitimaron las propuestas presentadas, y aspectos críticos, que plantearon ajustes (Tablas 16 al 19).

Las intervenciones propuestas fueron:

- Programa H
  - 1era. Fase: Campañas comunitarias
  - 2da. Fase: Campeonato de Fútbol
- Proyecto Manzanas del Cuidado
- Programa CulturaSalud
- Programa para agresores en instituciones Penitenciarias

La primera fase del Programa H denominada “Campañas comunitarias”, tiene el objetivo de desarrollar talleres y actividades educativas, con la finalidad de ayudar a hombres jóvenes a cuestionar sus comportamientos y las normas tradicionales de género, incluyendo la violencia contra la mujer.

Luego, con los jóvenes sensibilizados en las campañas comunitarias, se lleva a cabo un campeonato de fútbol, con el objetivo de llevar a buena parte de la comunidad el mensaje aprendido en los talleres, a un nivel más informal y social, contribuyendo así a una mayor cobertura del programa. Esta constituye la segunda fase del Programa H, denominada “Campeonato de Fútbol”.

El Proyecto de las Manzanas del Cuidado pone a disposición de las mujeres cuidadoras del hogar espacios donde se ofrecen servicios gratuitos de las actividades que comúnmente realizan en sus casas, para que ellas puedan liberar ese tiempo y cumplir los sueños que pusieron en pausa por la sobrecarga en sus actividades diarias de cuidado.

CulturaSalud es un programa basado en talleres educativos para hombres jóvenes, a través del sector de la salud pública y en las unidades educativas, sobre prevención

de la violencia contra la mujer, con enfoque hacia aquella que se ejerce en torno a las relaciones sexuales. Se concientiza también acerca del uso de preservativos.

Finalmente, el proyecto para agresores en instituciones penitenciarias se trata de un programa cognitivo-conductual el cual, a través de talleres individuales y grupales, insta a los participantes a analizar sus acciones, fomentando el desarrollo de comportamientos prosociales.

**Tabla 16. Intervención Programa H**

| <b>Acciones</b>  | <b>Fortalezas</b>  | <b>Aspectos críticos</b>   | <b>Acciones ajustadas</b>  |
|--|--|--|--|
| <p><b>Campañas Comunitarias:</b></p> <p>Realizar talleres para compartir experiencias, vivencias y percepciones de los jóvenes respecto a la violencia contra la mujer.</p> <p>Promover la colaboración del voluntariado para acceder gratuitamente a los moderadores de los talleres, los cuales implementarán el modelo de aula invertida.</p> <p>Incentivar el voluntariado mediante el otorgamiento de acciones afirmativas que los beneficien en su vida laboral; deberán suscribirse convenios con la empresa privada.</p> <p>Aprovechar los espacios físicos que algunos cantones han dispuesto para el Proyecto Cuidando Vidas "Manzanas de cuidados".</p> | <p>Los jóvenes son más receptivos a los mensajes relativos al género.</p> <p>El modelo del aula invertida permitirá que los jóvenes desarrollen la habilidad de expresarse y exteriorizar sus conocimientos y experiencias.</p> <p>Llevar las capacitaciones a la comunidad es una excelente estrategia para garantizar la asistencia.</p> | <p>Horario nocturno no es apropiado por temas delictivos.</p> <p>La edad adecuada para la intervención sería desde los 16 hasta los 30 años.</p> <p>La duración de cada taller no deber muy extendida para evitar que los jóvenes pierdan el enfoque.</p> <p>La capacitación debe ser de mínimo 6 meses, considerando que en un tiempo inferior no generaría un verdadero cambio de actitud frente a la violencia de género.</p> <p>No sólo se debe considerar los espacios de las Manzanas del Cuidado.</p> <p>La ciudadanía de la ruralidad no suele concurrir a las convocatorias de actividades que se desarrollan al final de tarde ni en la noche.</p> <p>Debería considerarse a los líderes comunitarios como moderadores.</p> <p>Si el taller se realiza en un sector muy alejado de la comunidad se contaría con una reducida asistencia.</p> | <p><b>Campañas Comunitarias:</b></p> <p>Realizar talleres para compartir experiencias, vivencias y percepciones de jóvenes entre los 16 y 30 años, respecto a la violencia contra la mujer.</p> <p>Convocar a los talleres contando con la colaboración de líderes comunitarios de la ruralidad propositivos, en quienes confíe la comunidad.</p> <p>Realizar los talleres en lugares cercanos a las comunidades, es decir, que los talleres sean sectorizados para evitar que los jóvenes tengan que incurrir en gastos de traslado.</p> <p>Dictar los talleres los fines de semana, con una duración de 40 minutos cada taller, trabajando durante 6 meses con cada grupo.</p> <p>Promover la colaboración del voluntariado para acceder gratuitamente a los facilitadores de los talleres, los cuales implementarán el modelo de aula invertida.</p> <p>Incentivar el voluntariado mediante</p> |

|  |   |   |  |
|--|---|---|--|
|  |   |   | <p>el otorgamiento de acciones afirmativas que los beneficien en su vida laboral; deberán suscribirse convenios con la empresa privada.</p> <p>Aprovechar todos los espacios físicos con los que cuenta la Prefectura, principalmente la infraestructura del Proyecto “Manzanas de Cuidado”, que se han implementado en algunos cantones de la Provincia del Guayas.</p>   |
| <p><b>Campeonato de Fútbol</b></p> <p>Optimizar la utilización de las canchas en las que se desarrolla el Proyecto Escuelas Formativas Deportivas de Fútbol del Guayas, a través de campeonatos nocturnos, a los que podría acudir la comunidad masculina.</p> <p>Colocar como anfitriones del evento a los líderes comunitarios jóvenes y con el respaldo de la Prefectura.</p> | <p>Llegar a los hombres a través del fútbol es una estrategia excelente para poder captar su atención.</p> <p>La amplia infraestructura con la que cuenta la Prefectura del Guayas en cuanto a canchas deportivas, especialmente de fútbol.</p> | <p>No se debería realizar en la noche considerando la seguridad de los participantes.</p> <p>Hay cantones donde la Prefectura no cuenta con canchas, por lo que debería considerarse pedir colaboración a las Ligas Deportivas Barriales.</p> <p>Los participantes van a requerir hidratación luego de su participación en los partidos.</p> <p>En temas que involucren el fútbol, es favorecedor convocar a jugadores de renombre como invitados especiales, para llamar la atención de la comunidad y se animen a inscribirse en el campeonato.</p> <p>Considerar horarios adecuados, gestionando con los líderes comunitarios de la ruralidad.</p> | <p>Aprovechar la utilización de las canchas en las que se desarrolla el Proyecto Escuelas Formativas Deportivas de Fútbol del Guayas, para el desarrollo de campeonatos que se llevarán a cabo los fines de semana, con la participación de hombres de la comunidad.</p> <p>Involucrar a los jóvenes sensibilizados en los talleres “Campañas comunitarias”, como anfitriones del evento, contando con el respaldo de la Prefectura.</p> <p>Realizar el acercamiento con las Ligas Deportivas Barriales para que colaboren prestando canchas o gestionando en los cantones del Guayas donde no se cuente con estas, o en el caso de que las mismas estén muy alejadas de la población.</p> <p>Convocar a la comunidad en general para que participen alentando a los jugadores que pertenecen a cada uno</p> |

|  |  |  |  |
|--|--|--|--|
|  |  |  | <p>de sus sectores, para fomentar los lazos comunitarios.</p> <p>Invitar a futbolistas emblemáticos de los equipos del Astillero, que son los más importantes del Guayas, para que inviten a la comunidad a participar y contar con una acogida masiva en el evento de inauguración.</p> <p>Suscribir convenios con la empresa privada para que entreguen agua y bebidas energizantes para los participantes en el campeonato.</p> |
|--|--|--|--|

**Tabla 17. Intervención Proyecto Manzanas del Cuidado**

| <b>Acciones</b>  | <b>Fortalezas</b>   | <b>Aspectos críticos</b>   | <b>Acciones ajustadas</b>  |
|--|---|--|--|
| <p>1.-Formación: Servicios dirigidos a personas cuidadoras para el fortalecimiento de sus capacidades.</p> <p>Ciudadanas digitales (analfabetismo digital)</p> <p>Bachillerato acelerado con Colegio Santiago Mayor.</p> <p>Capacitaciones a bachilleres para examen SENESCYT.</p> <p>Manejo de redes sociales para la promoción del emprendimiento.</p> <p>2.-Bienestar y autocuidado: Servicios dirigidos a personas cuidadoras que brindan condiciones de bienestar, descanso, autocuidado, apoyo jurídico y contención emocional.</p> <p>Lavado y secado de ropa</p> | <p>Brindar varios servicios en una sola infraestructura permite que las mujeres se capaciten y fortalezcan su autoestima sin que descuiden las actividades de su hogar.</p> <p>Considerar a los hombres para que aprendan ciertas tareas domésticas es una excelente manera de fomentar la igualdad en el hogar.</p> <p>Acudir a un solo lugar y acceder a varios servicios al mismo tiempo es muy favorecedor y podría resultar atractivo para las mujeres de la zona rural.</p> | <p>El presupuesto con el que actualmente cuentan los Gobiernos Autónomos Descentralizados podría dificultar la ampliación del proyecto.</p> <p>Se debe incorporar un alto porcentaje de hombres como talleristas de las actividades de formación para fortalecer las relaciones de respeto y colaboración entre hombres y mujeres.</p> <p>Regularmente los hombres consideran que al realizar actividades domésticas están “ayudando”, porque no asumen un rol activo/participativo.</p> <p>Debería solicitarse colaboración de la empresa privada para acceder a los electrodomésticos, materiales lúdicos,</p> | <p>1.-Formación: Servicios dirigidos a personas cuidadoras para el fortalecimiento de sus capacidades, incorporando hombres jóvenes como facilitadores, a fin de que se fortalezcan las relaciones de respeto y colaboración entre hombres y mujeres.</p> <p>Ciudadanas digitales (analfabetismo digital)</p> <p>Bachillerato acelerado con Colegio Santiago Mayor.</p> <p>Capacitaciones a bachilleres para examen SENESCYT.</p> <p>Manejo de redes sociales para la promoción del emprendimiento.</p> <p>2.-Bienestar y autocuidado: Servicios dirigidos a personas cuidadoras que brindan</p> |

|   |  |  |  |
|---|--|--|--|
| <p>Asesoría legal y jurídica</p> <p>Psicología: contención (desahogo), registro de primera información y clasificación del problema. Talleres grupales por problema.</p> <p>Bailoterapia.</p> <p>Atención médica primaria</p> <p>Consulta veterinaria.</p> <p>SPA y peluquería para mejorar autoestima.</p> |  | <p>herramientas y utensilios que se requieren para los talleres y procesos de formación.</p> | <p>condiciones de bienestar, descanso, autocuidado, apoyo jurídico y contención emocional.</p> <p>Se buscará la colaboración de la sociedad civil para acceder a los electrodomésticos, materiales lúdicos, herramientas y utensilios que se requieren para brindar los servicios.</p> <p>3.-Generación de ingresos: Servicios dirigidos a personas cuidadoras que contribuyen con su autonomía económica.</p> <p>Capacitaciones en diversos oficios.</p> <p>Solicitar donaciones a Fundaciones y ONG para acceder a la materia prima necesaria para los cursos de panadería y pastelería.</p> <p>4.-Cuidado: Servicios dirigidos a quienes requieren cuidados y/o diferentes niveles de apoyo, a través de los cuales se implementan:</p> <p>Actividades lúdicas, pedagógicas, recreativas, culturales, deportivas y de cuidado temporal.</p> <p>5.- Tareas del hogar: Realizar talleres sobre tareas domésticas que permitan a los hombres desaprender antiguos paradigmas sobre las responsabilidades domésticas.</p> |
|---|--|--|--|

**Tabla 18. Intervención Programa CulturaSalud**

| <b>Acciones</b>   | <b>Fortalezas</b>   | <b>Debilidades</b>   | <b>Acciones ajustadas</b>   |
|---|---|--|---|
| <p>Realizar talleres para jóvenes sobre prevención de la violencia contra la mujer, con enfoque hacia aquella que se ejerce en torno a las relaciones sexuales.</p> <p>Suscribir convenios con el Ministerio de Educación y el Ministerio de Salud Pública, con la finalidad de que las intervenciones se brinden de forma continua y acorde a un cronograma.</p> <p>Brindar el servicio a través de brigadas de la Prefectura que se desarrollan en los centros de salud del Ministerio de Salud Pública y las unidades educativas con médicos y psicólogos.</p> | <p>No se requeriría infraestructura adicional por parte de la Prefectura.</p> | <p>El bajo nivel de articulación del Ministerio de Educación respecto a otras instituciones que colaboran en temas de salud sexual y reproductiva.</p> <p>La negativa de los padres de familia de la ruralidad respecto a este tipo de formación.</p> <p>Es necesario contratar personal nuevo, lo que implicaría un aumento del costo de la masa salarial de la Prefectura.</p> | <p>Realizar talleres para jóvenes sobre prevención de la violencia contra la mujer, con enfoque hacia aquella que se ejerce en torno a las relaciones sexuales.</p> <p>Suscribir convenios con el Ministerio de Educación y el Ministerio de Salud Pública, con la finalidad de que las intervenciones se brinden de forma continua y acorde a un cronograma.</p> <p>Brindar el servicio a través de brigadas de la Prefectura que se desarrollan en los centros de salud del Ministerio de Salud Pública y en las unidades educativas.</p> <p>Realizar un taller previo de sensibilización con los padres de familia, con el respaldo de los convenios suscritos.</p> <p>Solicitar autorización por escrito a los representantes de los alumnos de 13 a 16 años para brindarles formación en temas de salud e higiene sexual y reproductiva.</p> |

**Tabla 19. Intervención Programa para agresores en instituciones Penitenciarias**

| <b>Acciones</b>  | <b>Fortalezas</b>  | <b>Aspectos críticos</b>   | <b>Acciones ajustadas</b>  |
|--|--|--|--|
| <p>Los talleres virtuales se pueden realizar con un equipo interdisciplinario: Sicólogos, sociólogos, trabajadores sociales, entre otros, provistos por la Prefectura.</p> | <p>Talleres a largo plazo que permitirán un impacto positivo permanente en la forma de pensar y actuar de los procesados por delitos de violencia contra la mujer.</p> | <p>Las limitaciones que el SNAI podría interponer.</p> <p>La necesidad de contar con equipo tecnológico para que den soporte al taller grupal.</p> | <p>Conformación del Comité multidisciplinario para establecer los lineamientos del programa.</p> |

|   |   |   |   |
|---|---|---|---|
| <p>Para iniciar el taller, es recomendable contar con un abordaje hacia los victimarios, para lo cual se debe considerar:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Presentación y motivación al cambio (1 sesión)</li> <li>2. Identificación y expresión de emociones (2 sesiones).</li> <li>3. Análisis de distorsiones cognitivas y creencias irracionales (2 sesiones).</li> <li>4. Asunción de mecanismos de defensa y responsabilidad (3 sesiones).</li> <li>5. Empatía con la víctima (2 sesiones).</li> </ol> | <p>Debido a que la intervención se ejecuta en los Centros de Privación de Libertad, se considera una importante asistencia.</p> | <p>Debe establecerse una forma de medición que permita tener evidencias del cambio de actitud de los PPL al confrontar temas de violencia contra la mujer.</p> <p>La falta de voluntad de los PPL si no asocian el taller a un beneficio tangible para sus intereses.</p> <p>Los agresores podrían recibir con mejor predisposición los talleres si forma parte del equipo facilitador algún PPL que haya generado un cambio evidenciado.</p> | <p>Suscribir un convenio con el SNAI para establecer los compromisos de cada institución para la implementación del Programa.</p> <p>Realizar talleres virtuales con el equipo interdisciplinario: psicólogos, sociólogos, trabajadores sociales, entre otros, provistos por la Prefectura.</p> <p>Para iniciar el taller, es recomendable contar con un abordaje hacia los victimarios, para lo cual se debe considerar:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Presentación y motivación al cambio (1 sesión)</li> <li>2. Identificación y expresión de emociones (2 sesiones).</li> <li>3. Análisis de distorsiones cognitivas y creencias irracionales (2 sesiones).</li> <li>4. Asunción de mecanismos de defensa y responsabilidad (3 sesiones).</li> <li>5. Empatía con la víctima (2 sesiones).</li> </ol> <p>Implementar, con las recomendaciones del equipo multidisciplinario, un método de medición que asegure que los beneficios de la capacitación sean permanentes, a fin de garantizar su efectividad y la continuidad del proyecto.</p> <p>Recomendar al SNAI que la aprobación del programa de capacitación sea considerada como factor favorable para su proceso de aplicación de beneficios</p> |
|---|---|---|---|

|  |  |  |   |
|--|--|--|---|
|  |  |  | <p>penitenciarios, en los casos y en la forma que faculta la ley.</p> <p>Incorporar como parte del equipo de formación a los PPL que hayan demostrado un cambio estructural de su conducta luego de la intervención (1 año después) para que los participantes observen de forma tangible que el cambio conductual es posible, desde el enfoque a las experiencias vivenciales.</p> |
|--|--|--|---|

Las intervenciones propuestas durante el taller de co-creación generaron reacciones diversas en los actores, quienes pertenecen a instituciones públicas, asociaciones, fundaciones, ONG, la sociedad civil y la academia, evidenciando las fortalezas de ciertas acciones, en algunos casos, y generando recomendaciones para robustecer los programas y proyectos, en otros.

Respecto al programa Cuidando Vidas y su proyecto **“Manzanas del Cuidado”**, resultó grato para los participantes conocer que el Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial se encuentra implementándolo en algunos cantones del Guayas, por lo se pone a consideración la recomendación de implementar dentro de su cartera de servicios a las *“Tareas del hogar.- Realizar talleres que permitan a los hombres desaprender antiguos paradigmas sobre las responsabilidades domésticas: Impartir cursos prácticos sobre tareas del hogar, que incluyen planchado, costura básica y cocina casera, con enfoque hacia la construcción de adultos funcionales”*.

Ahora bien, citando el Proyecto **CulturaSalud** debemos referirnos al bajo nivel de articulación para este tipo de iniciativas de parte de las dos principales Carteras de Estado que deben tener un involucramiento para su ejecución, el Ministerio de Salud Pública, como ente rector de la salud pública, y el Ministerio de Educación como ente rector de la educación primaria y secundaria en el país, pues este proyecto enfrenta como principal desafío el alcanzar la suscripción de 2 convenios interinstitucionales que permitan al personal profesional impartir talleres sobre prevención de la violencia contra la mujer, con enfoque hacia aquella que se ejerce en torno a las relaciones sexuales.

En este contexto, si bien es cierto, la intervención CulturaSalud se definió como un proyecto valioso, también es claro que se implementaría en un plazo que no se puede definir con precisión dada la predisposición de las dos entidades antes mencionadas.

En cuanto al Programa para **Agresores en Instituciones Penitenciarias** se requiere la conformación del Comité multidisciplinario compuesto por psicólogos, sociólogos y trabajadores sociales, que deben ser contratados por la Prefectura, implicando aquello una afectación presupuestaria. Adicionalmente, para establecer los lineamientos del programa se deberá suscribir un convenio con el Servicio Nacional de Atención Integral a personas Privadas de Libertad y Adolescentes Infractores, SNAI, para establecer los compromisos de cada institución para la implementación del Programa.

El **Programa H** no requiere convenios con entidades estatales. Los talleres y el campeonato se ejecutan en infraestructura que actualmente está a cargo de la Prefectura y es viable con el apoyo de acciones de voluntariado, lo que no implica aumento del costo de la masa salarial, y, por lo tanto, su implementación se puede realizar a corto plazo con los impactos ya descritos previamente.

En este contexto se plantea la siguiente priorización de las intervenciones:

1. Programa H:
  - 1era. Fase: Campañas comunitarias
  - 2da. Fase: Campeonato de Fútbol
2. Proyecto Manzanas del Cuidado - Tareas del hogar para hombres
3. Programa CulturaSalud
4. Programa para Agresores en Instituciones Penitenciarias.

### 7.3. Mesa 3 – Consumo de drogas

Para la amenaza identificada en la sección previa como “Consumo de Drogas”, se plantearon las siguientes intervenciones, las cuales fueron sometidas a la revisión y retroalimentación de los actores participantes del taller, identificando algunas fortalezas, que legitimaron las propuestas presentadas, y aspectos críticos, que plantearon ajustes (Tablas 20 y 21).

Las intervenciones propuestas fueron:

- Programa de Aptitudes Parentales:
  - Etapa 1: Durante el embarazo, la lactancia y la primera infancia

- Etapa 2: Durante la infancia media, adolescencia temprana, adolescencia y juventud
  - Programa de Salud Mental: Hacer frente a los trastornos de salud mental y abordar las vulnerabilidades psicológicas individuales.

El programa de aptitudes parentales, en su primera etapa, tiene el objetivo de brindar apoyo a las futuras madres, incluidas las madres primerizas, para mejorar sus habilidades de crianza y para abordar una serie de asuntos relacionados con la salud física y mental, la vivienda, el empleo o cuestiones legales.

En la segunda etapa, se busca ayudar de manera muy sencilla a los progenitores a ser mejores padres. Un estilo cariñoso de crianza en el que los progenitores establecen normas para inculcar comportamientos aceptables que permitan estar al tanto de lo que hacen los hijos en su tiempo libre y de los amigos que frecuentan, además de ayudar a sus hijos a adquirir aptitudes personales, son algunos de los factores de protección más eficaces contra el consumo de sustancias y otros comportamientos de riesgo.

El programa de Salud Mental tiene como principal objetivo asegurar y priorizar la atención, tanto en la niñez como en la adolescencia, buscando apoyar lo antes posible a los niños, a los adolescentes y a los padres para que puedan hacer frente a los trastornos psíquicos y de comportamiento como una importante estrategia de prevención, reduciendo los riesgos de consumo de sustancias.

**Tabla 20. Intervención Programa de Aptitudes Parentales**

| Acciones   | Fortalezas  | Aspectos Críticos   | Acciones ajustadas  |
|--|---|---|---|
| <b>Durante el embarazo, la lactancia y la primera infancia</b>   |   |   |   |
| Visitas prenatales (embarazo) y durante la lactancia por parte de personal cualificado como enfermeras, psicólogos y trabajadoras sociales.<br><br>Adiestrar en lactancia materna, cuidado neonatal, nutrición, crecimiento y desarrollo, salud escolar, haciendo hincapié en los primeros mil días de vida, adolescencia, salud mental, diabetes, adicciones, entre otros aspectos. | Focalizado a prevención.<br><br>Que se haya considerado la prevención desde antes del nacimiento. | Falta de recursos.<br><br>Necesidad de fortalecer el Programa Creciendo con nuestros Hijos del Ministerio de Inclusión Económica y Social que da apoyo a mujeres desde el embarazo hasta que los niños tienen 2 años, así como a los Centros de Desarrollo Infantil.<br><br>Dirigir el programa a todo el núcleo familiar y no solo a la mujer.<br><br>Convenios de cooperación interinstitucional con la academia para prácticas preprofesionales en las | Realizar plan de visitas prenatales (embarazo) y durante la lactancia por parte de personal cualificado como enfermeras, psicólogos y trabajadoras sociales.<br><br>Adiestrar a madres y padres en lactancia materna, cuidado neonatal, nutrición, crecimiento y desarrollo, salud escolar, salud mental, diabetes, adicciones, etc.<br><br>Realizar convenios de cooperación entre la Prefectura e instituciones como MIES (Infancia con Futuro) y MSP (Servicio ambulatorio intensivo SAI), para fortalecer la intervención en territorio a |

|  |  |  |   |
|--|--|--|---|
|  |  | <p>especialidades que se requieren en este programa.</p> <p>La falta de información de los programas existentes.</p> <p>No poder llegar a todos los sectores, en especial en aquellos de mayor necesidad.</p> <p>Pocos profesionales para tratar los temas de esta problemática.</p> <p>Poco o nada de conocimiento de los convenios celebrados entre las instituciones del estado (MIES, MSP, MINEDUC) con la academia.</p>   | <p>través de los programas que ya se han implementado, pero requieren una mayor cobertura, en especial en la zona rural.</p> <p>Realizar convenios de cooperación interinstitucional con la academia para prácticas preprofesionales en la ruralidad y en las especialidades que se requieren en este programa.</p>   |
| <b>Durante la infancia media, adolescencia temprana, adolescencia y juventud</b>   |  |  |   |
| <p>El Ministerio de Educación cuenta con un programa llamado “Educando en Familia” que son talleres para padres y madres que está a cargo de los tutores o personal del DECE (Departamentos de Consejería Estudiantil). Este departamento cuenta con trabajadoras sociales y psicólogos.</p> <p>Realizar talleres de: manejo de emociones, estrés en casa, proceso de desarrollo personal, inteligencia emocional, comunicación afectiva, entre otros, dirigido a padres y cuidadores.</p> | <p>Que se incluya en los programas de educación parental a los cuidadores.</p> <p>Que se eduque a los padres y cuidadores bajo el enfoque de crianza positiva.</p> | <p>Falta de motivadores o coach.</p> <p>Contar con profesionales altamente capacitados</p> <p>Las leyes actuales quitan autoridad ante la educación de los niños, niñas y adolescentes.</p> <p>El programa del Ministerio de Educación tiene falencias por la falta de cooperación de los padres.</p> <p>Debe existir mayor difusión de los programas de la Prefectura.</p> <p>Las escuelas para padres deben darse a todos los padres, no solo a aquellos que tienen hijos en edad escolar.</p> | <p>Formar equipos de trabajo multidisciplinario y altamente capacitado en el seguimiento e intervención en las escuelas para padres.</p> <p>Articular con el Ministerio de Educación, el mismo que cuenta con un programa llamado “Educando en Familia” que son talleres para padres y madres que está a cargo de los tutores, y con personal de los DECE (Departamentos de Consejería Estudiantil) de cada unidad educativa. Este departamento cuenta con trabajadoras sociales y psicólogos. Se debe fortalecer los talleres por parte de los DECE y tener mayor colaboración de los padres para atender a los niños y adolescentes que están en condiciones de consumo de drogas.</p> <p>Realizar talleres de: manejo de emociones, estrés en casa, proceso de desarrollo personal, inteligencia emocional, comunicación afectiva, entre otros, dirigidos a padres y cuidadores.</p> |

|  |  |  |   |
|--|--|--|---|
|  |  |  | Realizar programa de sesiones de coach o motivadores. |
|--|--|--|---|

**Tabla 21. Programa de Salud Mental**

| <b>Acciones</b>  | <b>Fortalezas</b>   | <b>Aspectos Críticos</b>  | <b>Acciones ajustadas</b>   |
|--|---|---|---|
| <p>Promoción de la salud mental positiva y de factores protectores de la salud mental, tanto a nivel individual como colectivo.</p> <p>Detección de factores de riesgo mediante la aplicación de cuestionarios de salud mental (ansiedad y depresión) y de consumo de drogas.</p> <p>Desarrollar estrategias y acciones para la prevención de factores de riesgo y los trastornos mentales de acuerdo con la realidad local y sus determinantes sociales.</p> <p>Desarrollar acciones de atención y cuidados de salud mental por curso de vida; detectar precozmente, diagnosticar y proporcionar una atención integral de salud a niños, niñas, adolescentes y jóvenes con trastornos mentales. (confirmación de diagnóstico, intervención multidisciplinaria, consultoría de salud mental, seguimiento, derivación, etc.).</p> <p>Talleres para padres y cuidadores.</p> | <p>Tratar el problema de consumo de drogas desde la salud mental</p> <p>Contar con una norma que permita a los GAD actuar en materia de salud mental.</p> | <p>Falta de profesionales enfocados a las drogas</p> <p>Que se solicite al SENESCYT que los profesionales en salud mental realicen 1 año de rural, en vez de prácticas.</p> <p>Falta de grupos de apoyo para los afectados, desde la perspectiva vivencial.</p> <p>Falta de grupos de apoyo y auto ayuda para familiares de NNA que presenten patologías de salud mental (ansiedad y depresión) y de consumo de drogas.</p> <p>Posibilidad de revictimización de la mujer en los centros de apoyo.</p> <p>Muy pocos centros ambulatorios intensivos, servicios problemáticos de alcohol y drogas, por parte del MSP.</p> <p>Falta de seguimiento social y crear red de apoyo.</p> | <p>Realizar promoción de la salud mental positiva y de factores protectores de la salud mental, tanto a nivel individual como colectivo.</p> <p>Detectar los factores de riesgo mediante la aplicación de cuestionarios de salud mental (ansiedad y depresión) y de consumo de drogas.</p> <p>Desarrollar estrategias y acciones para la prevención de factores de riesgo y los trastornos mentales de acuerdo con la realidad local y sus determinantes sociales.</p> <p>Desarrollar acciones de atención y cuidados de salud mental por curso de vida; detectar precozmente, diagnosticar y proporcionar una atención integral de salud a niños, niñas, adolescentes y jóvenes con trastornos mentales. (confirmación de diagnóstico, intervención multidisciplinaria, consultoría de salud mental, seguimiento, derivación, etc.).</p> <p>Diseñar talleres para padres y cuidadores de NNA que requieren atención y cuidados de salud mental.</p> <p>Conformar redes de apoyo y autoayuda.</p> <p>Implementar Centros Especializados en Tratamiento a Personas con Consumo Problemático de</p> |

|  |  |  |   |
|--|--|--|---|
|  |  |  | <p>Alcohol y otras Drogas para mujeres, en conjunto con el MSP.</p> <p>Establecer nuevos centros ambulatorios de atención, en sectores de mayor incidencia de consumo, incluidos centros móviles.</p> <p>Realizar convenios de cooperación interinstitucional entre la prefectura, el MSP, la academia (prácticas, rural) o gremios de profesionales en la materia que se requiere, para contar con personal especializado.</p> |
|--|--|--|---|

Sobre la intervención Aptitudes Parentales, el MSP indica que cuenta con el Programa Nacional de Nutrición Materno Infantil que se enfoca en garantizar una adecuada alimentación y nutrición para las madres embarazadas y los niños en su primera infancia; busca prevenir la desnutrición y promover hábitos alimenticios saludables desde el inicio de la vida; proporciona suplementos nutricionales, asesoramiento dietético, seguimiento de crecimiento y desarrollo infantil, y educación sobre alimentación balanceada y lactancia materna. Este programa opera en establecimientos de salud a nivel nacional, especialmente en zonas con altos índices de desnutrición y pobreza.

Adicionalmente, el MIES cuenta con el Programa Nacional de Atención Integral a la Primera Infancia “Creciendo con Nuestros Hijos” que tiene alcance a nivel nacional y llega a comunidades de todo el país y cuyo objetivo principal es brindar atención integral a las familias ecuatorianas desde el embarazo hasta que los niños alcancen los dos años; así también, busca proporcionar apoyo en áreas como salud, nutrición, desarrollo infantil temprano y estimulación adecuada. Ofrece visitas domiciliarias, controles de salud periódicas, asesoramiento en lactancia materna, promoción de hábitos saludables y acceso a servicios sociales y comunitarios. Adicionalmente, esta institución cuenta con el Programa de Estimulación Temprana “Creciendo Juntos” que tiene como objetivo brindar estimulación y desarrollo integral a los niños desde su nacimiento hasta los tres años. Se centra en fortalecer el vínculo afectivo entre padres e hijos, así como promover el desarrollo cognitivo, emocional y motor del infante. Ofrece sesiones grupales e individuales de estimulación temprana, capacitación a padres y cuidadores en técnicas de crianza positiva y acceso a materiales educativos y juegos adecuados para la edad. Este programa se implementa en centros de atención infantil, unidades de salud y comunidades en territorio nacional.

Ante lo expuesto, se puede evidenciar que ya existe una cobertura importante del servicio en materia de las aptitudes parentales durante el embarazo, la lactancia y la primera infancia, por lo que los programas que serán sujetos al análisis de priorización son la fase 2 del Programa de Aptitudes Parentales y el Programa de Salud Mental.

En este contexto, considerando que:

- El diagnóstico situacional, al hacer referencia sobre las relaciones intrafamiliares de los niños, evidenció que el *“20% de los mayores de 10 años no tiene una buena relación con sus padres, madres o persona que le cuida; este porcentaje es mayor en las zonas rurales y entre las mujeres.”* Esto demuestra que se requiere una pronta intervención en mejorar las aptitudes parentales considerando que son el principal eslabón para criar hijos emocionalmente responsables.
- El Programa de Salud Mental tiene su sustento en la Ley de Salud Mental<sup>24</sup> cuyo artículo 21 le da la competencia a los GAD para que implementen planes, programas y proyectos de salud mental y prevención de los factores de riesgo que pueden afectar la salud mental de la población. Sin embargo, la ley establece en su disposición transitoria primera que *“El Presidente de la República del Ecuador emitirá el reglamento de aplicación a esta Ley en el plazo de ciento ochenta días a partir de su promulgación en el Registro Oficial”*, por lo que algunos procesos no podrán ejecutarse hasta que se cuente con los instrumentos.

Se plantea el siguiente orden de priorización de las intervenciones.

1. Programa de Aptitudes Parentales enfocado en la infancia media, adolescencia temprana, adolescencia y juventud.
2. Programa de Salud Mental: Hacer frente a los trastornos de salud mental y abordar las vulnerabilidades psicológicas individuales.

#### 6.4 Mesa 4 - Extorsiones

Para la amenaza identificada en la sección previa como “Extorsiones”, se plantearon las siguientes intervenciones, las cuales fueron sometidas a la revisión y retroalimentación de los actores participantes del taller, identificando algunas fortalezas, que legitimaron las propuestas presentadas, y aspectos críticos, que plantearon ajustes.

---

<sup>24</sup> Que entró en vigor desde el 5 de enero de 2024.

Las intervenciones propuestas fueron:

- Campaña comunicacional “¿Qué hacer frente a una extorsión?”
- Creación de Comités Comunitarios para la Seguridad Integral.

Las campañas comunicacionales se plantean como medida de educación y prevención y tienen como objetivo diseñar y ejecutar estrategias comunicacionales para sensibilizar a la población con información sobre la amenaza y las medidas que pueden implementar ante posibles casos. Estas son difundidas a través de medios digitales y convencionales, llegando a diferentes grupos objetivos de la sociedad.

La creación de Comités Comunitarios para la Seguridad Integral tiene como finalidad planificar e implementar acciones de diagnóstico, prevención y respuesta ante casos de violencia y delincuencia en la comunidad, con acciones que fortalecen la cohesión social del grupo y generan alianzas con diversas instituciones.

**Tabla 22. Intervención Campaña Comunicacional "¿Qué hacer frente a una extorsión?"**

| Acciones   | Fortalezas  | Puntos Críticos  | Acciones ajustadas   |
|--|---|--|--|
| Sensibilizar sobre las características de la extorsión (elementos, tipos, posibles víctimas, lenguaje utilizado, entre otros). | El contenido de las campañas utilice casos testimonios (anónimos) para una mejor comprensión de riesgos ante la extorsión.  | Revisar los contenidos de la campaña con las entidades de seguridad ciudadana competentes, en el caso de la extorsión con el Frente de Investigación contra la extorsión (FICE). | Crear productos comunicacionales sobre la extorsión y secuestro extorsivo revisado o trabajado desde una mesa interinstitucional (Entidades de Seguridad, Unidades de Justicia y Sociedad Civil).                    |
| Motivar la denuncia.   | Utilizar videos sobre la protección de información personal en redes sociales y televisión.   | Las campañas comunicacionales deben estar orientadas a informar a la ciudadanía con un lenguaje claro y preciso.   | Sensibilizar sobre las características de la extorsión (elementos, tipos, posibles víctimas, lenguaje utilizado, entre otros); así mismo, dar a conocer las entidades involucradas en el proceso y sus competencias. |
| Recomendaciones si el intento de extorsión es por teléfono. Revisar directrices de Policía Nacional.                           | Las campañas se desarrollen en los espacios educativos, laborales y comerciales, de manera presencial.  | La DINASED a través de la Fuerza de Investigación Contra la Extorsión (FICE) es un aliado estratégico para dictar recomendaciones de prevención ante la extorsión.               | Motivar la denuncia.   |
| Recomendaciones si el intento de extorsión es en persona. Revisar directrices de Policía Nacional.                             | Generar campañas de comunicación para crear confianza con la comunidad, creando cultura de prevención.  | El contenido de los productos comunicacionales debe ser contundente para que la ciudadanía comprenda los riesgos sobre la exposición de datos personales.                        | Recomendaciones si el intento de extorsión es por teléfono. Revisar directrices de Policía Nacional.   |
| Acciones para prevenir la extorsión. Por ejemplo:  | La elaboración de los productos comunicacionales debe trabajarse con Policía Nacional, Fiscalía General del Estado y la sociedad civil, en donde se aborden temas como: proceso de denuncias, no exposición |  | Recomendaciones si el intento de extorsión es en persona. Revisar  |
| Elaborar un protocolo familiar para verificar que todos los integrantes se encuentran bien en casos de emergencia.             |   |  |  |

|   |   |  |  |
|---|---|--|--|
| <p>Cuidar el contenido personal que se comparte en redes sociales y revisar configuración de privacidad.</p> <p>Contestar, en la medida de lo posible, únicamente números de teléfono de aquellas personas que se encuentren dentro de sus contactos telefónicos.</p> | <p>de información personal, manejo de configuración de privacidad de las redes sociales, entre otros.</p> |  | <p>directrices de Policía Nacional.</p> <p>Socializar los canales de comunicación que maneja la Policía Nacional en atención de denuncias (911, 1800-DELITO, 112)<sup>25</sup></p> <p>Acciones para prevenir la extorsión. Por ejemplo:<br/>Elaborar un protocolo familiar para verificar que todos los integrantes se encuentran bien en casos de emergencia.</p> <p>Cuidar el contenido personal que se comparte en redes sociales y revisar configuración de privacidad. Socializarlo a través de productos audiovisuales por redes sociales.</p> <p>Contestar, en la medida de lo posible, únicamente números de teléfono de aquellas personas que se encuentren dentro de sus contactos telefónicos y/o utilización de aplicaciones de identificación de llamadas.</p> <p>Enseñar a los niños, niñas y adolescentes tener cultura de prevención del delito en las unidades educativas en articulación con el Ministerio de Educación. Se recomienda difundir en redes sociales.</p> |
|---|---|--|--|

<sup>25</sup> <https://www.primicias.ec/noticias/seguridad/extorsion-delito-denuncias-anonimas-fuerza-investigacion/>

**Tabla 23. Intervención Comités Comunitarios para la Seguridad Integral**

| <b>Acciones</b>                                 | <b>Fortalezas</b>  | <b>Puntos Críticos</b>  | <b>Acciones ajustadas</b>   |
|---|--|---|---|
| Diagnóstico y mapeo de actores.                 | Identificar las características físicas y sociales de la comunidad.  | El diagnóstico debe realizarse a través de información cuantitativa y cualitativa que manejan las entidades de seguridad ciudadana.<br><br>Participación de actores identificados en el contexto comunitario.   | Establecer un mapa y directorio de actores, identificando quienes realicen acciones a favor de la prevención del delito y la violencia.<br><br>Identificar las características físicas y sociales de la comunidad.<br><br>Identificación de problemas y necesidades de la comunidad.  |
| Conformación del Comité y Gestores de Seguridad | Brindar espacios seguros que tengan los municipios o juntas parroquiales para las reuniones de los grupos comunitarios.<br><br>Dentro del grupo comunitario, incorporar gestores de seguridad que se especialicen en la temática de seguridad ciudadana para que incentiven la organización comunitaria.<br><br>Generar espacios comunitarios con acompañamiento de representantes del Estado. | En articulación con la Policía Nacional, levantar protocolos de acción ante posibles escenarios de extorsión y socializados a la comunidad mediante reuniones o talleres.<br><br>Es necesario que la población se involucre activamente en las actividades que requieran de la participación comunitaria.   | Dentro de los comités a implementar en la provincia se debe designar a un Gestor Comunitario de Seguridad Integral capacitado en la temática de seguridad ciudadana para que incentive la organización comunitaria para la prevención del delito y gestione el acompañamiento a las víctimas ante situaciones de violencia o crimen, incluyendo los casos de extorsión y secuestro extorsivo. |
| Plan de Acción                                  | Implementación de alarma comunitaria articulada con el centro de monitoreo de la localidad o Sistema de Monitoreo ECU911.  | Proporcionar modelos de planes de acción donde se establezcan metas a corto y mediano plazo, con indicadores para su fácil medición y evaluación periódica.<br><br>Los centros de monitoreo locales deben tener articulación con la Policía Nacional.<br><br>Los protocolos de atención deben ser elaborados en conjunto con la Policía Nacional. | Elaborar un plan de acción que defina actividades (capacitaciones, apoyo a las víctimas, coordinación con autoridades, empoderamiento comunitario, entre otras) que permita dar respuesta a las principales necesidades de la comunidad en  |

|                          |  |   |  |
|--------------------------|--|---|--|
|                          |  |   | <p>materia de seguridad ciudadana<sup>26</sup>.</p> <p>Levantar protocolos de posibles escenarios de victimización y socializarlo con la comunidad mediante reuniones o talleres.</p> <p>Implementación de alarma comunitaria articulada con un centro de monitoreo local o Sistema de Monitoreo ECU911.</p> <p>Crear un sistema de apoyo a víctimas<sup>27</sup> con el servicio psicológico y emocional articulado con el Ministerio de Salud Pública; así mismo, ofrecer asistencia legal en convenios con la academia a través de las facultades de Derecho con prácticas comunitarias y vinculación de la colectividad o a su vez con los consultorios jurídicos gratuitos que mantienen las universidades.</p> |
| Seguimiento y Evaluación | La evaluación debe ser parte del proceso de implementación, para generar lecciones aprendidas entre los comités. | Se debe establecer las formas de evaluación de los resultados del proyecto. | Establecer indicadores de medición y cumplimiento del plan de acción.  |

Se plantea, entonces, implementar la intervención de creación de Comités Comunitarios para la Seguridad Integral como una medida de prevención secundaria o focalizada hacia poblaciones en riesgo, considerando que entre las funciones del GAD Provincial establecidas en el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización en su artículo 41 numeral j) se establece “Coordinar

<sup>26</sup> Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización, art. 41 numeral j) Coordinar con la Policía Nacional, la sociedad y otros organismos lo relacionado con la seguridad ciudadana, en el ámbito de sus competencias.

<sup>27</sup> Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización, art. 41 numeral g) Promover los sistemas de protección integral a los grupos de atención prioritaria para garantizar los derechos consagrados en la Constitución en el marco de sus competencias.

*con la Policía Nacional, la sociedad y otros organismos lo relacionado con la seguridad ciudadana, en el ámbito de sus competencias”. En efecto, se busca establecer y mantener una relación de colaboración entre la comunidad y actores para fortalecer la resiliencia comunitaria y la cohesión social en sectores de mayor conflicto en casos de extorsión y secuestro extorsivo (Naranjal, Naranjito, Roberto Astudillo y Simón Bolívar).*

La intervención de Campaña comunicacional “¿Qué hacer frente a una extorsión?” busca desde un contexto general, esfuerzos para dar a conocer a la ciudadanía las recomendaciones de prevención ante este delito y sensibilizar a la población sobre buenas prácticas de seguridad a través de los medios digitales y de comunicación convencional. Esta intervención se considera como una medida de prevención primaria, es decir destinada a toda la población de la provincia. En este contexto, se plantea la siguiente priorización de las intervenciones:

1. Creación de Comités Comunitarios para la Seguridad Integral.
2. Campaña comunicacional “¿Qué hacer frente a una extorsión?”

## **8. Estructura Programática**

La matriz programática del plan provincial constituye un instrumento de planificación mediante el cual se han organizado las propuestas en materia de seguridad ciudadana y convivencia social pacífica. El instrumento comprende la descripción de los objetivos específicos, responsable del GAD provincial, propuestas de programas y proyectos, presupuesto referencial, indicadores por proyecto y red interinstitucional de apoyo. Para cada uno de los objetivos específicos, se determinará un proyecto emblemático para el que se desarrollará una teoría del cambio como plan de implementación.

Así también, es importante referir que las iniciativas para el presente plan se adhieren a los siete ejes transversales establecidos en la Política de Seguridad Nacional, ya sea de manera directa o indirecta, a fin de que se asegure una articulación interinstitucional efectiva para la consecución de los objetivos.



Ilustración 4. Ejes transversales de la Política de Seguridad Nacional

### 8.1 Objetivos y Proyectos

El Plan Provincial de Seguridad Ciudadana y Convivencia Social Pacífica de la Provincia del Guayas plantea como objetivo general:

***Contribuir a la reducción de la inseguridad, a través de la identificación de las principales amenazas y factores de riesgo en la provincia y la implementación de proyectos como factores protectores de la ciudadanía ante delito y la violencia, focalizando la atención en territorios de alto riesgo y hacia los grupos vulnerables, especialmente niños, niñas, adolescentes, jóvenes y mujeres.***

En este marco, para cada amenaza identificada se plantea un objetivo específico que orienta las necesidades de intervención. La Tabla 24 muestra la alineación entre amenazas, objetivos específicos y los 8 proyectos planteados y ajustados desde los talleres de co-creación. También se muestra la alineación con el Plan de Trabajo de la Prefectura y los proyectos existentes y en ejecución por parte del GAD, que se articulan a las propuestas diseñadas para el plan, tales como Protegiendo Vidas (componente de prevención situacional), Manzanas del Cuidado, REDARTE, Escuelas de Ajedrez, GUAYASTEC, Programa GUAYAS EN MOVIMIENTO, Escuelas de Fútbol, Teatro Itinerante, Programa BACHILLERATO ACELERADO, Convenio María Guare,

Programa de Defensa Personal para Mujeres y Programa habitacional CONSTRUGUAYAS.

Tabla 24. Objetivos específicos y proyectos

| Amenaza  | Objetivo Específico  | Objetivos del Plan de Trabajo  | Proyecto  |
|--|--|--|---|
| Participación de niños, niñas, adolescentes y jóvenes en actividades ilícitas. | Disminuir porcentaje de niños, niñas, adolescentes y jóvenes                 | Fomentar la consolidación de mecanismos que impulsen una convivencia pacífica y la prevención de la violencia. | <b>Centros Cívicos por la Paz</b> , articulado a proyecto REDARTE, GUAYASTECH, Escuelas de Ajedrez, Programa GUAYAS EN MOVIMIENTO.<br><br><b>Proyecto Escuelas Seguras</b> articulado a proyecto Protegiendo Vidas.   |
| Violencia contra la mujer o miembros del grupo familiar.                       | Reducir la violencia psicológica hacia las mujeres.                          | Reducir las barreras de inclusión de género.   | <b>Programa H</b> articulado a las Escuelas de Fútbol del Guayas y proyecto Teatro Itinerante.<br><br>Proyecto Manzanas del Cuidado articulado al Programa BACHILLERATO ACELERADO.<br><br>Convenio con Fundación de Estudios y Apoyo para la Mujer y la Familia Ecuatoriana María Guare.<br><br>Programa de Defensa Personal para Mujeres.<br><br><b>Programa CulturaSalud</b><br><br><b>Programa para agresores en Centros Penitenciarios.</b> |
| Consumo de drogas  | Disminuir la prevalencia del consumo de drogas en estudiantes.               | Fomentar la consolidación de mecanismos que impulsen una convivencia pacífica y la prevención de la violencia. | <b>Programa de Aptitudes Parentales.</b><br><br><b>Programa de Salud Mental.</b>  |
| Extorsiones  | Reducir la vulnerabilidad de la comunidad ante el delito y la violencia.     | Fomentar la consolidación de mecanismos que impulsen una convivencia pacífica y la prevención de la violencia. | <b>Creación de Comités Comunitarios para la Seguridad Integral.</b><br><br>Programa habitacional CONSTRUGUAYAS.<br><br>Campaña Comunicacional “¿Qué hacer frente a una extorsión?”  |
| Inseguridad y violencia en las vías.   | Contribuir con medidas disuasivas ante el delito y la violencia en las vías. | Fomentar la consolidación de mecanismos que impulsen una convivencia pacífica y la prevención de la violencia. | Programa de Seguridad Vial  |

## 8.2 Plan de implementación

Como plan de implementación, se presenta la teoría del cambio de los proyectos priorizados. La teoría del cambio, o ruta de cambio, es una estrategia que ayuda a definir y detallar cada uno de los pasos y las condiciones requeridas para generar un cambio duradero en nuestra comunidad. Esta teoría nos permite visualizar gráficamente los aspectos que necesitan transformación y la manera en que creemos que se llevará a cabo dicho cambio en nuestras comunidades. En resumen, esta herramienta nos facilita la planificación del cambio y nos brinda la oportunidad de reflexionar y reevaluar nuestros progresos durante el proceso.

Tal como se señaló en la sección de co-creación, los proyectos priorizados para su pronta ejecución son los siguientes:

- Centros Cívicos por la Paz.
- Proyecto Escuelas Seguras (Protegiendo Vidas).
- Programa H
- Programa de Aptitudes Parentales
- Comités Comunitarios para la Seguridad Integral.

### 8.2.1 Centros Cívicos por la Paz

El Modelo Preventivo Centros Cívicos por la Paz (CCP) es una estrategia exitosa implementada por la Secretaría Técnica del Programa Nacional de Centros Cívicos por la Paz en Costa Rica, que opera bajo el Ministerio de Justicia y Paz de este país. El objetivo del modelo es proporcionar un espacio seguro que promueva las potencialidades y el desarrollo de niñas, niños, adolescentes y jóvenes. Se enfoca en complementar y enriquecer los otros espacios de socialización y desarrollo personal que ofrecen la familia, la comunidad y la escuela. Se busca trabajar a través de una oferta programática atractiva, pertinente y de calidad, basada en la cultura, el arte, la recreación, el deporte, la tecnología y los principios de la democracia. Esto incluye promover capacidades de convivencia, participación ciudadana y resolución no violenta de conflictos, así como facilitar el acompañamiento a nivel personal y grupal de la población objetivo, potenciándolos en su desarrollo integral y como agentes de cambio social.

El marco conceptual que respalda la estrategia se fundamenta en un enfoque preventivo integral y multidisciplinario para la reducción de la violencia y la

promoción de la inclusión social (Ministerio de Justicia y Paz, 2019). Los principales componentes del marco conceptual son:

**Intersectorialidad e interinstitucionalidad:** El modelo se basa en la colaboración entre diferentes sectores e instituciones, incluyendo educación, cultura, justicia, deporte y otros organismos públicos y privados. Esta cooperación busca integrar recursos y esfuerzos para maximizar el impacto en las comunidades.

**Prevención de la violencia:** Los CCP se centran en la prevención de la violencia a través de actividades que promueven la inclusión social y el desarrollo de habilidades en niños y jóvenes. Esto incluye programas educativos, deportivos, culturales y tecnológicos que fomentan un entorno seguro y constructivo.

**Promoción de la inclusión social:** Los centros están diseñados para ser inclusivos y accesibles, ofreciendo programas que atienden a jóvenes en riesgo de exclusión social o aquellos que ya se enfrentan a desafíos significativos, como la deserción escolar o la exposición a la violencia.

**Enfoques pedagógicos innovadores:** El modelo utiliza enfoques pedagógicos que integran el arte, la cultura, el deporte y la tecnología para enseñar habilidades de vida, promover la resiliencia y mejorar las capacidades sociales y cívicas de los jóvenes.

**Ética y derechos humanos:** Se pone un énfasis fuerte en el respeto a los derechos humanos y la ética, asegurando que todas las actividades y programas promuevan la dignidad y el respeto entre los participantes.

**Desarrollo de capacidades y empoderamiento:** Los programas están diseñados para empoderar a los jóvenes, permitiéndoles desarrollar habilidades y capacidades que los habiliten como agentes de cambio en sus comunidades.

**Sostenibilidad y responsabilidad comunitaria:** El modelo fomenta la sostenibilidad a través del compromiso y la participación de la comunidad local, incluyendo la cooperación con gobiernos locales y organizaciones no gubernamentales.

Este marco conceptual se centra en crear condiciones proactivas que promuevan entornos seguros y enriquecedores para los jóvenes y sus comunidades.

## **Descripción de la intervención y teoría del cambio**

La descripción de la intervención se encuentra detallada en el Modelo de Gestión Centro Cívico por la Paz (CCP), desarrollado por el Ministerio del Interior en

noviembre de 2023, sin embargo, las principales actividades, acogiendo la retroalimentación recibida en el taller de co-creación, son las siguientes:

**Servicios articulados con la oferta local:** Estos son los servicios permanentes de cada CCP, prestan una función de referencia y contrarreferencia que se convierte en los ojos y oídos para la administración y la correcta implementación en los otros servicios y oferta programática.

- Psicología/Salud: el servidor en esta área deberá levantar fichas de los beneficiarios inscritos y dar seguimiento a los beneficiarios. Además, deberá tener alianzas para revisiones de salud emergentes en el CCP **para poder hacer referencias en caso de ser necesario**. Esta área deberá ser la responsable de salud en el CCP con enfoque en **salud mental** primordialmente.
- Profesores Comunitarios: A través de la articulación con instituciones enfocadas en Educación se pretende ofrecer espacios para el **fortalecimiento del sentido de identidad e importancia de la educación** en la vida de los adolescentes en edad colegial y generar opciones para **la vinculación y desarrollo de estrategias comunitarias** con los Centros Educativos de nivel básico y superior, así como **soporte y reforzamiento** en materias específicas necesarias para los beneficiarios.
- Acompañamiento Social: Esta área es responsable de **analizar las otras referencias** que el CCP pueda ofrecer a los beneficiarios directos e indirectos, así como brindar recomendaciones de servicios al alcance de los beneficiarios.

**Servicios Complementarios:** Estos servicios son dirigidos tanto a los beneficiarios directos como para los indirectos, procurando proveer habilidades duras mediante las cuales se pretende ofrecer posibilidad de **sobresalir y construir proyectos de vida que no solo influyen en el beneficiario, sino también en su núcleo social**. Estos pueden ser postulados como servicios con horarios específicos y mallas elaboradas o como talleres o capacitaciones.

- Ludoteca: Espacios donde los niños puedan aprender jugando, incluyendo la forma de abordar situaciones conflictivas en el hogar y la escuela.
- Casa Justicia: Son centros de **mediación y resolución pacífica de conflictos**, que permitirán desarrollar estas destrezas en las comunidades, y evitar que muchos de los problemas se resuelvan mediante la violencia. A través del diálogo abierto, las partes en conflicto pueden alcanzar un acuerdo legal y resolver sus diferencias sin necesidad de plantear demandas en los Tribunales de Justicia.

En las Casas Justicia los servicios son gratuitos. Los usuarios no requieren de la contratación de un Abogado, ni incurrir en otros gastos. La mediación funciona a través del establecimiento de un diálogo abierto y respetuoso, conducido por un mediador, quien es un tercero imparcial ajeno al conflicto y

busca que las partes participantes expongan los problemas desde su perspectiva y procuren soluciones viables, consensuadas y de común acuerdo. Si durante el proceso de mediación se llega a un acuerdo, se redacta un documento llamado Acuerdo de mediación, donde ambas partes se comprometen a cumplir lo pactado ya que tiene el mismo valor que una sentencia judicial. En caso de incumplimiento este debe ser ejecutado en la vía judicial correspondiente.

**Tipos de conflictos a resolver:** Vecinales, ruidos, problemas con animales, estacionamiento en lugares inadecuados, daños menores a la propiedad, problemas de basura, diferencias entre comerciantes y consumidores, patronos y empleados, padres y educadores, conflictos de familia en los que no medie violencia y otros.

- **Emprende joven:** Capacitación para jóvenes en las destrezas y conocimientos necesarios para el desarrollo de PYMES y emprendimientos. Incluye sostenibilidad económica.
- **Proyecto mi vida:** Capacitación en diversos temas para jóvenes donde se busca conocer los gustos y aspiraciones y, al final, proponer una hoja de ruta. Se busca posibilidades (mediante los aliados estratégicos) de hacer pasantías o becas para estudio. Se identifican todas las estrategias que puedan ser de apoyo para crear un proyecto de vida.
- **Fortaleciendo familias:** Asistencia y apoyo a las familias para fortalecerlas cuando tengan problemas que puedan terminar en desintegración.

**Oferta Programática:** Procesos formativos que **incorporan la participación de la población en la construcción** de contenidos, actividades y normas de interacción, formación y comunicación.

Para el levantamiento de la información para construir la Oferta Programática es necesario identificar la oferta del área de influencia, así como ejecutar un grupo focal con posibles beneficiarios para identificar necesidades. A esto se suma la necesidad de establecer mecanismos para una retroalimentación periódica con la comunidad que permita una mejora continua de los servicios.

La Oferta aprovecha la **Metodología CARDT** (cultura, arte, recreación, deporte y tecnología), como un medio para generar los fines del Modelo. Así, la música, las artes dramáticas y visuales, el deporte, la recreación y las tecnologías de la información y la comunicación son recursos de especial interés para atraer a la población meta del área de influencia.

Los actores intervinientes en los Centros Cívicos por la Paz son fundamentales, ya que con la participación e involucramiento de los aliados se realizan intervenciones más integrales fortaleciendo la cohesión social. Se debe procurar contar con actores de

cada grupo a continuación: **gobierno central, gobierno local<sup>28</sup>, sociedad civil y sector privado<sup>29</sup>.**

Desde lo generacional, la oferta contempla una organización de grupos que toma en consideración la edad de las personas participantes, requiriendo con prioridad una oferta específica y diferenciada para la población entre 10 a 14 años y 15 y 19 años, sin invisibilizar otros grupos etarios.

Al contar ya con facilitadores de cada disciplina es importante trabajar con ellos para adaptar las propuestas de su disciplina (métodos y técnicas de trabajo) al contexto en que deben desarrollarlas y en función del curso de vida de los beneficiarios directos. Este proceso será gestionado y acompañado por el área de transversalidad del Modelo de Gestión del CCP de acuerdo con sus funciones.

Quienes faciliten los procesos formativos deben tener una lógica de ampliación y profundización de contenidos y experiencias de las personas adolescentes y jóvenes, dirigidos a promover el desarrollo de su perspectiva, especialmente a partir del análisis de situaciones de la su realidad más inmediata (personal, grupal, familiar, educativa, comunal).

Los facilitadores involucran siempre conocimientos técnicos de las disciplinas que les corresponden (el camino) y utilizan temas de fondo para el desarrollo del proceso (el fin). Lo anterior se puede expresar como “Teatro restaurativo”, “Skateboarding y proyectos de vida”, “Karate e inteligencia emocional”, entre otros. Esta reforma de sus mallas curriculares a una visión a los ejes transversales y cultura de paz se la llama “Formación de Gestores de Paz”.

En este marco de acciones y servicios, la teoría del cambio propuesta pretende conseguir una disminución del porcentaje de niños, niñas, adolescentes y jóvenes involucrados en actividades ilícitas, tal como se muestra en la Figura 20.

---

<sup>28</sup> Se recomienda suscribir convenios con proyectos similares como la Unidad de proyectos ZUMAR del Muy Ilustre Municipio de Guayaquil, para la optimización del modelo de gestión del Centro Cívico por la Paz basado en buenas prácticas.

<sup>29</sup> Es importante establecer alianzas estratégicas con el sector privado para ampliar la cobertura y variedad de servicios disponibles.

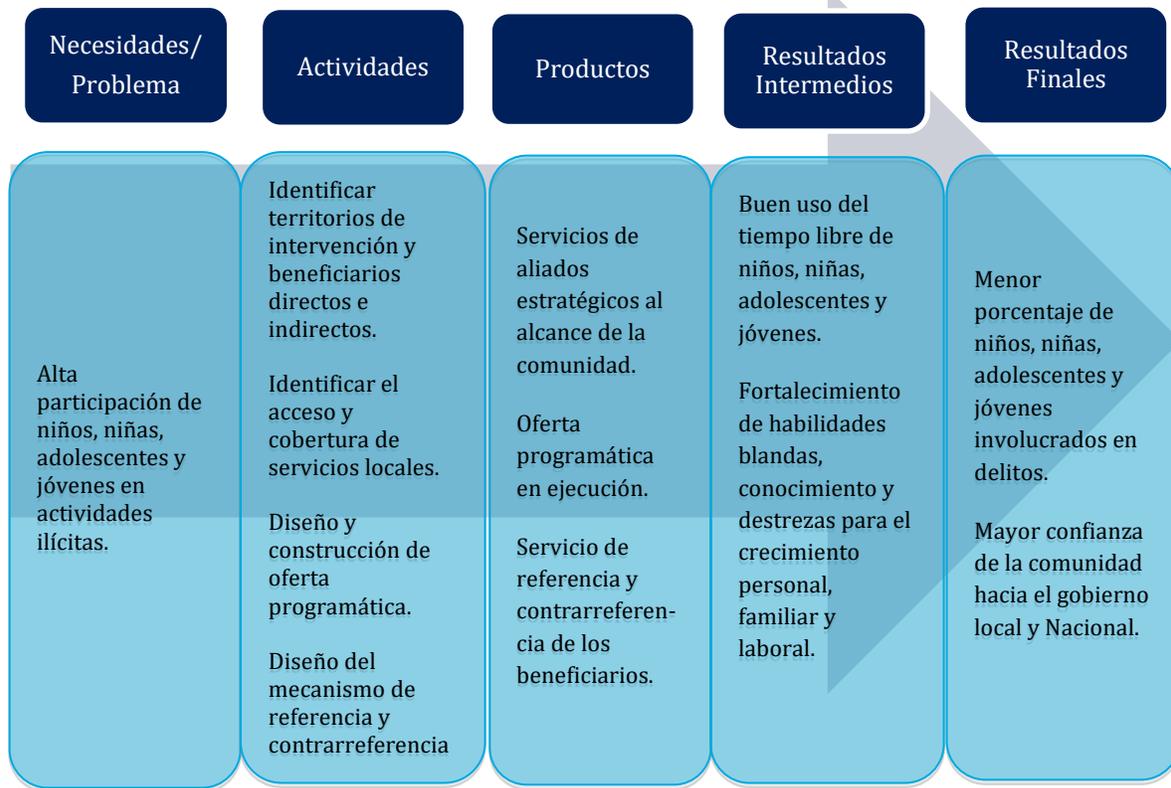


Figura 20. Teoría del Cambio del Centro Cívico por la Paz

Los indicadores propuestos para esta teoría del cambio y que permitirán el seguimiento, establecimiento de línea base y evaluación de resultados e impacto son los siguientes:

Indicadores de gestión:

- Número de parroquias de alto riesgo intervenidas.
- Número de beneficiarios potenciales identificados.
- Catálogo de servicios locales con su cobertura en las parroquias a intervenir.
- Oferta programática establecida.
- Servicios complementarios implementados.
- Servicio de referencia y contrarreferencia implementado.

Indicadores de resultado:

- Porcentaje de beneficiarios registrados sobre los potenciales por cada ámbito de la oferta programática.
- Resultado de las pruebas de destrezas adquiridas de los beneficiarios por cada ámbito de la oferta programática.

Indicadores de impacto:

- Porcentaje de niños, niñas, adolescentes y jóvenes que son víctimas de homicidios intencionales por violencia criminal.

### 8.2.2 Proyecto Escuelas Seguras

La intervención toma como referencia el marco teórico del programa "Aulas en Paz" que ha sido implementado en algunos países como Colombia, Chile, México y Perú (*Aulas en Paz – Imagina*, s. f.) y se basa en comprender cómo la violencia sostenida afecta el desarrollo social y emocional de los niños y jóvenes. Este enfoque identifica un ciclo de violencia, donde la exposición constante a entornos violentos lleva a los niños y jóvenes a adoptar y reproducir comportamientos agresivos. Este ciclo ha sido ampliamente documentado en la literatura, donde se señala que niños que han sufrido maltrato o han estado expuestos a la violencia tienden a interpretar las acciones de otros como hostiles, incluso en situaciones ambiguas, provocando respuestas agresivas (Huesmann et al., 1992)

A su vez, se ha observado que los niños y jóvenes que presencian violencia frecuente en sus comunidades son más propensos a desensibilizarse al dolor ajeno y a legitimar la agresión, lo cual contribuye a comportamientos más agresivos (Guerra, N. G., Rowell Huesmann, L., & Spindler, A., 2003)

Para contrarrestar estos patrones, el programa "Aulas en Paz" promueve el desarrollo de competencias ciudadanas que incluyen habilidades emocionales, cognitivas y comunicativas. Entre ellas, la empatía, que ayuda a los estudiantes a recuperar la sensibilidad ante el dolor ajeno, es fundamental para romper el ciclo de insensibilidad causado por la exposición a la violencia. La capacidad de tomar perspectiva mejora la comprensión de las acciones e intenciones de los demás, reduciendo la tendencia a atribuir intenciones negativas automáticamente (Dodge, K. A., Coie, J. D., Pettit, G. S., & Price, J. M., 1990). El pensamiento crítico permite cuestionar la aceptación social de la violencia y su legitimidad (Widom, C. S., 1989), mientras que el asertividad promueve la expresión de derechos y necesidades de forma no agresiva (Chaux et al., 2004)

Este enfoque aspira a transformar los procesos cognitivos y emocionales de los estudiantes, equipándolos para manejar situaciones sociales de manera más pacífica y efectiva, contribuyendo así a romper el ciclo de la violencia y mejorar la convivencia dentro y fuera de las aulas. Al promover estas competencias en entornos de alta violencia, se puede ayudar a prevenir la vinculación de menores a grupos armados

ilegales y romper prácticas violentas que frecuentemente llevan al desplazamiento forzado para salvar la integridad personal y familiar. Este enfoque integral busca no solo una reducción a corto plazo de la violencia, sino un cambio duradero en la cultura y las prácticas sociales de las comunidades afectadas.

Por otra parte, la propuesta de intervención considera incorporar un componente de prevención situacional, cuya referencia se ha identificado en el programa Escuelas Seguras de Guatemala y que se encuentra a cargo de la Policía Nacional Civil (PNC) de ese país («Programa Escuelas Seguras», 2020). El componente se basa en tres líneas de acción: 1) seguridad perimetral, 2) monitoreo de cámaras y 3) capacitaciones en coordinación con miembros de la Unidad de Prevención Comunitaria contra la Violencia (UPCV). Esta intervención no ha sido sujeto de una evaluación de impacto, sin embargo, su cobertura ha tenido un importante crecimiento, partiendo de su aplicación en 25 centros educativos en 2009 y continuando en 2010 con una segunda fase de expansión que llegó a los 49 centros localizados en los mismos municipios de la etapa piloto más Santa Catarina Pínula y Monjas, Jalapa. Actualmente se atienden 137 centros educativos con alrededor de 72 mil beneficiarios directos, de los cuales 31 mil son hombres y 39 mil mujeres, lo que da cuenta de la amplia aceptación del proyecto.

### Descripción de la intervención y teoría del cambio

Existen dos conceptos fundamentales en la metodología del Programa de Escuelas Seguras: a) la prevención social que involucra aspectos de desarrollo personal y, b) la prevención situacional que busca evitar acciones delictivas mediante la modificación de espacios y entornos seguros. Los componentes y acciones principales del proyecto son las siguientes:

Prevención social:

- Identificación de las principales demandas de seguridad de la comunidad escolar: ejecutar mapeo de actores, grupos focales, mecanismos de participación comunitaria, encuestas y análisis de registros administrativos.
- Preparación de los ejes temáticos del programa sobre la prevención de la violencia en centros educativos. Incluir el enfoque de interculturalidad y plurinacionalidad.
- Establecimiento de convenios interinstitucionales con Ministerio de Educación, Ministerio de Salud Pública, Ministerio del Deporte y Prefectura para la realización de intervenciones integradas que permitan:

- Integración de recursos financieros
- Establecimiento de equipos multidisciplinarios
- Diseño de mecanismos de alerta y respuesta temprana ante conductas violentas o relacionadas a adicciones.
- Establecimiento de campamentos de convivencia, formación, recreación y deporte que incluya el periodo de vacaciones.
- Diseño y ejecución de capacitaciones para mejorar las competencias socioemocionales de alumnos, padres y profesores.
- Diseño y ejecución de capacitaciones sobre prevención de la violencia intrafamiliar y el consumo de drogas, prevención del acoso escolar y resolución de conflictos, dirigidas a alumnos, padres y profesores.
- Diseño y ejecución de capacitaciones sobre educación afectiva y orientación vocacional dirigidos a alumnos, padres y profesores.
- Talleres de sensibilización a niños, niñas y adolescentes sobre los riesgos de pertenecer a un grupo criminal.
- Adquisición de material lúdico y didáctico apropiado para abordar temas de seguridad y prevención.
- Establecer alianzas con instituciones de la cooperación internacional para fortalecer el programa y ampliar su alcance, especialmente en la capacitación y formación de recursos humanos a partir de las buenas prácticas internacionales.

#### Prevención situacional:

- Coordinación con Ministerio de Educación, Ministerio del Interior y Policía Nacional.
- Seguridad perimetral que incluya acciones de orden público con los vendedores ambulantes.
- Regular la presencia de puntos de venta de bebidas alcohólicas cerca de las escuelas.
- Instalación y monitoreo de cámaras.
- Establecer un canal seguro de denuncias dentro del programa para que la comunidad escolar pueda reportar situaciones de riesgo de manera confidencial y segura.
- Socialización de protocolos de seguridad con la comunidad local.
- Investigación de casos específicos.
- Registro de vendedores de alimentos al interior de los establecimientos educativos (bares, entre otros).

En este marco de acciones y servicios, la teoría del cambio propuesta para el componente de prevención social pretende conseguir una disminución del porcentaje de niños, niñas, adolescentes y jóvenes involucrados en actividades ilícitas, tal como se muestra en la Figura 21.



Figura 21. Teoría del Cambio del Proyecto Escuelas Seguras

Los indicadores propuestos para esta teoría del cambio y que permitirán el seguimiento, establecimiento de línea base y evaluación de resultados e impacto son los siguientes:

Indicadores de gestión:

- Número de escuelas en parroquias de alto riesgo con levantamiento de necesidades.
- Número de convenios firmados.
- Número de capacitaciones realizadas.
- Número de talleres ejecutados.
- Número de campamentos realizados.

- Número de mecanismos de alerta temprana implementados.

Indicadores de resultado:

- Porcentaje de escuelas intervenidas en las parroquias de alto riesgo.
- Resultado de las pruebas de destrezas adquiridas por los beneficiarios.

Indicadores de impacto:

- Porcentaje de niños, niñas, adolescentes y jóvenes que son víctimas de homicidios intencionales por violencia criminal.

### 8.2.3 Programa H

La encuesta internacional realizada por Promundo y la OMS en 1998 identificó varias necesidades apremiantes para los jóvenes de América Latina en el ámbito de la promoción de la salud. Entre las más destacadas se encuentra la necesidad de formación profesional, que proporciona a los jóvenes las habilidades necesarias para el empleo y la vida cotidiana. También se subrayó la importancia de ofrecer servicios de salud reproductiva e información adecuada, permitiendo a los jóvenes acceder a educación y servicios relacionados con la salud sexual y reproductiva. Además, la encuesta destacó la necesidad de crear espacios grupales y de consejería donde los jóvenes puedan discutir temas como identidad, género, autoestima y roles de género, facilitando un entorno de apoyo y reflexión crítica sobre las normas sociales establecidas. Estos hallazgos resaltan la urgencia de implementar programas integrales y adaptados a las realidades locales para abordar efectivamente las necesidades de los jóvenes en la región (Promundo, Instituto PAPAI, Salud y Género y ECOS, 2013).

En este contexto, surge el Programa H, iniciado por Promundo junto con socios en Brasil y México en 2002, como una iniciativa centrada en involucrar a hombres jóvenes en la promoción de la equidad de género y la salud. El "H" representa "hombre" en español y portugués, y el programa se basa en un plan de estudios diseñado para fomentar la reflexión crítica y el diálogo sobre las normas de género y las masculinidades. A través de sesiones participativas, los jóvenes son alentados a cuestionar y transformar las ideas rígidas y perjudiciales sobre lo que significa ser hombre. Las actividades incluyen discusiones sobre la salud sexual y reproductiva, la prevención de la violencia de género, y el fomento de relaciones equitativas y respetuosas. Evaluaciones de impacto han demostrado cambios positivos en las actitudes y comportamientos de los participantes, reflejando una mayor aceptación

de la equidad de género y una disminución en la violencia y el riesgo de salud. El Programa H ha sido adaptado y aplicado en numerosos países, mostrando su eficacia y flexibilidad en diversos contextos culturales y sociales (Promundo, Instituto PAPI, Salud y Género y ECOS, 2013).

Por otra parte, se aprovechan buenas prácticas de los programas de activismo comunitario para cambiar las normas sociales y de género que utilizaron el apoyo de voluntariado (*IDB / Plataforma de Evidencias*, s. f.). Los voluntarios deben ser capacitados para el uso de materiales estructurados para guiar las sesiones, en las cuales, a través de diálogos y actividades grupales se buscará desafiar las perspectivas de género y cambiar las actitudes de los jóvenes y sus comportamientos hacia la violencia contra las mujeres.

### **Descripción de la intervención y teoría del cambio**

La intervención propuesta contempla la participación de las comunidades rurales, siendo estas las protagonistas, tanto en las actividades educativas como en el campeonato de fútbol que se desarrollará en territorio, interactuando con entidades públicas y privadas y contando con el apoyo de voluntarios.

El proyecto contempla los siguientes componentes:

#### Campañas Comunitarias:

##### Estrategias de Voluntariado

- Definir los perfiles de voluntarios apropiados que actuarán como facilitadores de los talleres, garantizando la continuidad a largo plazo.
- Propiciar la suscripción de convenios con las universidades que cuenten con las carreras de Trabajo Social, Sociología o Psicología, con la finalidad de que permitan realizar convocatorias para el reclutamiento de estudiantes como voluntarios para el programa.
- Diseñar el material que se entregará a los facilitadores para el desarrollo de las sesiones.
- Capacitar a los voluntarios/facilitadores para el uso de materiales estructurados que se les entregará para guiar las sesiones.
- Delinear el formato de documento mediante el cual se otorguen las acciones afirmativas a los voluntarios.

## Actividades educativas mediante talleres

- Realizar el mapeo de líderes comunitarios para identificarlos claramente en una determinada zona.
- Realizar un listado de los sitios donde se pueden desarrollar los talleres, tales como áreas en las Manzanas del Cuidado, espacios comunitarios, entre otros, considerando que la selección debe ser cuidadosa, y en zonas cercanas a la comunidad.
- Convocar a los participantes para los talleres en coordinación con los líderes comunitarios, a fin de garantizar la acogida de la población objetivo: los hombres jóvenes entre 16 y 30 años.
- Programar los talleres que se desarrollarán los fines de semana, con una duración total de seis 6 meses para cada grupo, impartidos mediante una sesión semanal de noventa minutos en total, que se dividirá en dos actividades de cuarenta minutos, con un receso entre cada una, integrando varias herramientas de aprendizaje.
- Diseñar un plan de monitoreo y evaluación para medir, a través del auto reporte, los cambios de actitud y de comportamiento, mediante la aplicación de cuestionarios y la escala GEM<sup>30</sup>; y, donde sea posible, aplicar entrevistas cualitativas y grupos focales.

## Campeonato de Fútbol

- Realizar un listado de los jóvenes sensibilizados en las campañas comunitarias para establecer las directrices para su rol como anfitriones de los campeonatos de fútbol.
- Realizar un listado de las canchas donde se pueden desarrollar los campeonatos de fútbol, considerar la contribución de las Ligas Deportivas Barriales en los diferentes cantones.
- Convocar a hombres de la comunidad para participar en los campeonatos de fútbol, en coordinación con los líderes comunitarios a fin de garantizar una convocatoria exitosa.
- Preparar los mensajes y estrategias de sensibilización en el campeonato.
- Realizar campeonatos de fútbol con hombres de la comunidad, para lo cual se elaborará un cronograma para su ejecución en un lapso de seis meses.
- Considerar invitar a futbolistas reconocidos en el campeonato local para promocionar el evento deportivo.

---

<sup>30</sup> La Escala GEM (Gender Equitable Men) es una herramienta de evaluación desarrollada para medir las actitudes hacia la equidad de género entre hombres jóvenes.

- Suscripción de convenios con la empresa privada para proveer de insumos de hidratación.

En este marco de acciones y servicios, la teoría del cambio propuesta pretende conseguir una reducción de la violencia psicológica contra la mujer, tal como se muestra en la Figura 22.

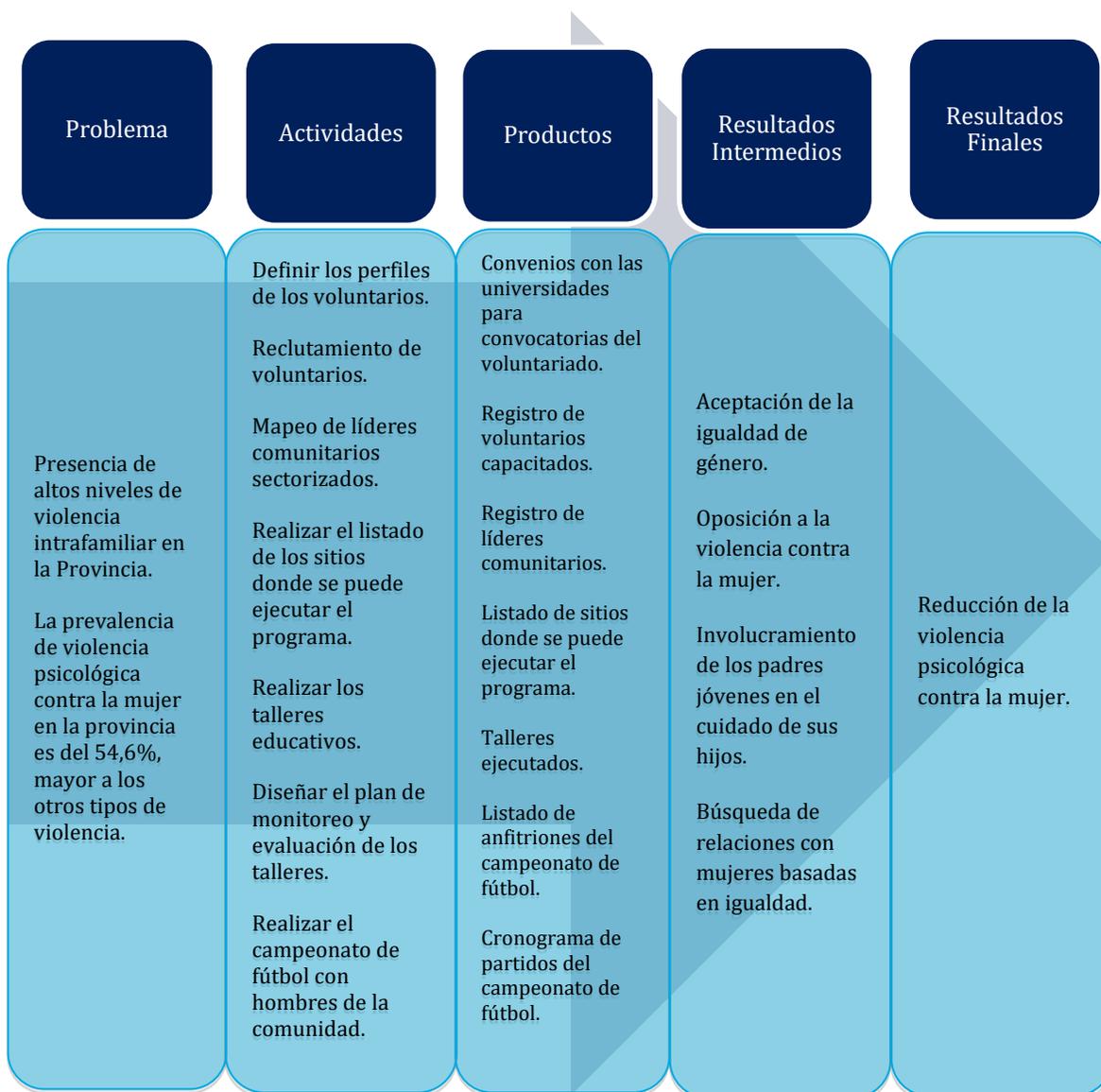


Figura 22. Teoría del Cambio del Programa H

Los indicadores propuestos para esta teoría del cambio y que permitirán el seguimiento, establecimiento de línea base y evaluación de resultados e impacto son los siguientes:

Indicadores de gestión:

- Número perfiles de voluntarios definidos
- Número de convenios firmados con universidades (voluntariado)
- Número de voluntarios capacitados.
- Registro de líderes comunitarios por sector.
- Registro de sitios para la implementación del programa (canchas, manzanas del cuidado, casas comunales, entre otros).
- Cronograma de talleres educativos.
- Listado de participantes sensibilizados en los talleres.
- Listado de los anfitriones de los campeonatos de fútbol.
- Organización del campeonato/registro de participantes.
- Cronograma del campeonato de fútbol.

Indicadores de resultado:

- Escala de Equidad de Género para hombres.

Indicadores de impacto:

- Prevalencia de violencia psicológica hacia la mujer.

#### 8.2.4 Programa de Aptitudes Parentales

Cuando se hace referencia a las "aptitudes parentales", se alude a las habilidades prácticas que poseen madres, padres, cuidadores o adultos significativos en la vida de los niños, niñas u adolescentes para brindarles cuidado, protección y educación, asegurando un ambiente sano y un desarrollo integral. Diversas investigaciones confirman que un niño necesita crecer en un entorno de aceptación, respeto y afecto para lograr un buen desarrollo físico y mental. Estas condiciones son esenciales para formar seres humanos capaces de enfrentar situaciones conflictivas, tal como lo señala el reconocido psiquiatra infantil y terapeuta familiar Jorge Barudy, quien sostiene que la clave para criar niños resilientes es el afecto que genera un apego seguro (Barudy, J., 2006); es decir, la habilidad parental de responder a las necesidades de apego que los niños tienen instintivamente para sentirse protegidos, cuidados y amados.

En este contexto, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito en sus Estándares Internacionales para la Prevención del Uso de Drogas reconoce la importancia de establecer intervenciones y políticas dirigidas a la infancia media, pues es precisamente en esta etapa de la vida en la que los trastornos mentales como la ansiedad, los problemas de déficit de atención con hiperactividad o los trastornos de conducta, pueden impedir el desarrollo de un vínculo sano en la escuela, el juego cooperativo con los compañeros, el aprendizaje adaptativo y la autorregulación. Estas situaciones son factores de alto riesgo para el consumo de drogas y suelen tener origen en el seno de familias disfuncionales; por lo que, el documento previamente citado señala, adicionalmente, que existe evidencia sobre programas universales basados en la familia que pueden prevenir el consumo de tabaco, alcohol, drogas y sustancias entre los jóvenes, siendo la magnitud de los efectos generalmente persistentes a medio y a largo plazo.

Fernando Martínez González en su artículo "Prevención familiar del consumo de drogas" (Martínez González, 2001) analiza el estado de la prevención del consumo de drogas en el entorno familiar en España, destacando su desarrollo insuficiente en comparación con EE.UU. A través de una revisión de la literatura y programas evaluados en otros contextos, Martínez González identifica varios factores de riesgo y de protección en el ámbito familiar que influyen en el consumo de drogas entre niños y adolescentes, tales como:

| <b>Factores de riesgo</b>   | <b>Factores de protectores</b>  |
|---|---|
| <p><b>Historia familiar de abuso de drogas o alcoholismo:</b> Los hijos de padres que abusan del alcohol o de otras drogas tienen un riesgo significativamente mayor de desarrollar estos mismos hábitos</p>  | <p><b>Fuertes vínculos familiares:</b> La presencia de relaciones sólidas y saludables dentro de la familia puede actuar como un factor protector significativo. Esto incluye la influencia prosocial de los padres y otros miembros de la familia.</p>   |
| <p><b>Trastornos mentales y comportamiento antisocial de los padres:</b> La presencia de trastornos psiquiátricos o comportamientos antisociales en los padres puede crear un ambiente familiar caótico que no cumple adecuadamente con funciones socializadoras, elevando el riesgo de consumo de drogas en los hijos.</p> | <p><b>Normas familiares claras:</b> Establecer y comunicar claramente las expectativas y las normas familiares respecto al comportamiento y el consumo de sustancias es crucial. Las normas claras ayudan a los adolescentes a entender lo que se espera de ellos y cuáles serán las consecuencias de sus acciones.</p> |
| <p><b>Estructura familiar alterada:</b> Cambios significativos en la estructura familiar, como el divorcio, pueden afectar la estabilidad emocional y física del hogar, lo que puede contribuir al consumo de drogas.</p>   | <p><b>Supervisión y apoyo paternos:</b> Los padres que se involucran activamente en la vida de sus hijos y proporcionan supervisión y apoyo adecuados reducen el riesgo de que sus hijos se involucren en comportamientos riesgosos, incluido el consumo de drogas.</p>   |
| <p><b>Exposición prenatal a drogas:</b> El consumo de drogas durante el embarazo puede causar daños neurológicos en el niño, que a menudo se manifiestan en problemas de comportamiento que</p>   | <p><b>Apoyo emocional y un trato cálido y afectuoso:</b> Un ambiente familiar que ofrece apoyo emocional y un trato afectuoso y comprensivo puede proteger a los jóvenes del</p>  |

|  |   |
|--|---|
| <p>son factores de riesgo para el consumo futuro de drogas.</p> <p><b>Prácticas de crianza deficientes:</b> La falta de supervisión adecuada, normas familiares poco claras o inconsistentes, disciplina severa o inconsistente, y una comunicación deficiente pueden aumentar el riesgo de consumo de drogas en los hijos.</p> <p><b>Relaciones familiares problemáticas:</b> La falta de un vínculo afectivo fuerte, apoyo emocional insuficiente, y el abuso físico o emocional dentro de la familia pueden dejar a los niños y adolescentes vulnerables al consumo de drogas como una forma de escape o de afrontamiento.</p> <p><b>Influencias de comportamiento dentro de la familia:</b> Los padres que usan drogas pueden actuar como modelos negativos para sus hijos, lo que incluye el uso de drogas como mecanismo de afrontamiento.</p> | <p>consumo de drogas al proporcionarles seguridad emocional y autoestima.</p> <p><b>Comunicación efectiva:</b> La habilidad de los padres para comunicarse abierta y efectivamente con sus hijos fomenta una mejor relación y permite a los padres guiar y influir en las decisiones de sus hijos.</p> <p><b>Participación en actividades constructivas:</b> Fomentar la participación de los hijos en actividades educativas, deportivas, recreativas o comunitarias que sean enriquecedoras y que promuevan valores positivos y habilidades sociales.</p> <p><b>Reconocimiento y elogio de logros y contribuciones:</b> Reconocer y elogiar los logros y las contribuciones de los hijos fortalece los vínculos y fomenta comportamientos positivos, ayudando a los jóvenes a desarrollar una identidad positiva y a aumentar su autoestima.</p> <p><b>Competencia social y personal:</b> Ayudar a los hijos a desarrollar habilidades sociales y personales, incluyendo la resistencia a influencias negativas, la autonomía y el autocontrol, y habilidades para resolver problemas y conflictos.</p> |
|--|---|

El autor resalta que los programas efectivos pueden mejorar áreas clave del funcionamiento familiar y modificar conductas tanto de padres como de hijos. Propone que una prevención efectiva debe incluir formación intensiva para mediadores e instructores, el reclutamiento activo de familias, incentivos, sesiones de educación y entrenamiento, y una adaptación metodológica adecuada.

### Descripción de la intervención y teoría del cambio

Esta propuesta de intervención pretende promover, apoyar o rehabilitar las competencias parentales, para lo cual se contempla la construcción de un programa de aplicación en territorio con la participación de madres y padres de familia o cuidadores.

#### Conformación de Equipo Multidisciplinario

Un componente fundamental para llevar a cabo el programa es la conformación de un equipo multidisciplinario (diferentes especialidades) para diseñar la intervención y

ofrecer una atención integral a la familia. Este equipo a menudo incluye psicólogos, psicoterapeutas y trabajadores sociales. Puede que conforme al desarrollo del programa se requiera la inclusión de otros profesionales.

Este equipo de trabajo multidisciplinario debe estar altamente capacitado en el seguimiento e intervención para el desarrollo de competencias o aptitudes parentales.

### Componentes Integrales de la Intervención

- Convenios de Articulación Interinstitucional

Convenios con Ministerio de Educación que permitan articular con sus programas a nivel nacional y con los Departamento de Consejería Estudiantil (DECE) en las unidades educativas, quienes conocen en primera instancia las condiciones de vulnerabilidad de un niño producto de acciones de riesgo parental.

- Diagnóstico Situacional Familiar.

Se trata de trabajar las diferentes problemáticas parentales que se identifiquen a través de un sistema de alerta temprana que puede activarse desde los DECE o desde los propios educadores de las instituciones, lo que permitirá que un consejero familiar realice el inicio de la intervención con una visita domiciliar de diagnóstico que implica, entre otros procedimientos, escuchar las distintas voces de los miembros familiares y caracterizar las situaciones de riesgo en las que pueden estar inmersos los niños, niñas y adolescentes. Esta intervención apuesta a priorizar una escucha de las vivencias y experiencias, así como analizar el sistema y la organización familiar de los casos y situaciones a tratar.

Al desplegarse la intervención al modo de una investigación de las circunstancias cotidianas de una familia, no ha de extrañar que sea en los discursos de sus miembros y en sus interacciones, que se tenga la oportunidad de observar/escuchar como cada uno de ellos se refiere a las acciones que despliega a favor del resto de los miembros de la familia y visualizar las prácticas parentales y las necesidades específicas de los niños.

- Elaboración del Plan de Intervención

El diseño y ejecución de los planes de intervención consideran como línea base la gran diversidad de situaciones problemáticas parentales, por lo que se proponen distintas estrategias dependientes del resultado del proceso de diagnóstico, considerando las características y dinámicas de los distintos contextos que influyen en la situación particular de los niños, niñas y adolescentes. Se proponen tres estrategias asociadas a los posibles resultados diagnósticos:

- Prevención / Promoción
  - Realizar campañas comunicacionales.
  - Promoción de competencias parentales en articulación con los DECE de las unidades educativas y el Ministerio de Educación bajo su programa “Educando en Familia”.
  - Capacitar en talleres de: manejo de emociones, estrés en casa, proceso de desarrollo personal, inteligencia emocional, comunicación afectiva, entre otros, dirigido a padres y cuidadores.
- Intervención
  - Capacitar en modelos de crianzas positivas.
  - Apoyo en el desarrollo de competencias parentales.
  - Realizar un programa de sesiones de coaching o motivacionales.
  - Generación de actividades recreativas que involucren a todo el núcleo familiar.
- Rehabilitación
  - Derivación con otros profesionales (Ej. psiquiatra)
  - Intervenciones más extensas en periodo de tiempo.
  - Rehabilitación de competencias parentales.
  - Fomentar la creación de grupos de apoyo.

### Proceso de Seguimiento y Evaluación

El monitoreo es el procedimiento mediante el cual la intervención o ejecución de un plan puede asegurar, en un plazo determinado, su eficiencia y eficacia a través de la identificación de sus logros y debilidades, y, en consecuencia, se toman medidas correctivas para optimizar los resultados esperados.

Entre los propósitos principales del monitoreo está en establecer los grados de avance de las metas establecidas para rectificar diferencias y realizar los ajustes necesarios. Al mismo tiempo el monitoreo constituye un proceso de apoyo a la intervención, ya que permite visualizar nudos críticos, obstaculizadores y facilitadores, además de necesidades de los equipos de trabajo.

El seguimiento se debe realizar sobre el proceso de diagnóstico, los planes de intervención y la articulación del equipo de trabajo.

En este marco de acciones y servicios, la teoría del cambio propuesta pretende conseguir una disminución de la prevalencia del consumo de drogas en estudiantes, tal como se muestra en la Figura 23.



Figura 23. Teoría del Cambio del Programa de Aptitudes Parentales

Los indicadores propuestos para esta teoría del cambio y que permitirán el seguimiento, establecimiento de línea base y evaluación de resultados e impacto son los siguientes:

Indicadores de gestión:

- Equipo Multidisciplinario conformado
- Convenios interinstitucionales suscritos (DECE, Ministerio de Educación)
- Mecanismo de activación definido (protocolo).
- Número de acciones preventivas ejecutadas
- Número de intervenciones para situaciones de riesgo ejecutadas
- Número de intervenciones de rehabilitación ejecutadas

Indicadores de resultado:

- Porcentaje de niños mayores de 10 años con una buena relación con sus padres, madres o cuidadores.

- Porcentaje de padres, madres o cuidadores que toman conciencia de la relevancia de las competencias parentales en el desarrollo de los niños, niñas y adolescentes.
- Porcentaje de padres, madres o cuidadores con capacidades parentales fortalecidas.
- Porcentaje de padres, madres o cuidadores iniciando sus capacidades parentales

Indicadores de impacto:

- Prevalencia del consumo de drogas de los estudiantes.

### 8.2.5 Comités Comunitarios para la Seguridad Integral

El fenómeno de la extorsión se define como la presión que una persona ejerce sobre otra para forzarla a actuar de cierta manera y, de esta forma, obtener un beneficio económico o una ventaja de otro tipo, como bienes o servicios (Kozeschnik, S., & Noriega, L., 2021), provocando situaciones que infunden el miedo, intimidación y el potencial de agresión en la actividad diaria (Cancio Meliá, 2011).

Ante la extorsión, el secuestro extorsivo y otros delitos asociados al crimen organizado, las acciones individuales suelen ser ineficaces y presentan resultados débiles, mientras que la colaboración entre instituciones públicas, organizaciones de la sociedad civil, sector privado y la población en general resulta ser la estrategia más efectiva (Kozeschnik, S., & Noriega, L., 2021). En consecuencia, la importancia de la comunidad organizada ante estas amenazas se destaca en la capacidad de generar una respuesta efectiva y colectiva, sin embargo, se necesita trabajar en su establecimiento, cohesión social y fortalecimiento de capacidades, considerando en todo momento el contexto y la seguridad personal y comunitaria.

Los comités comunitarios por la seguridad abordan problemáticas como la falta de cohesión social, factor principal que dimensiona la capacidad de ejercer el control dentro de la comunidad (Oliveira & Rodrigues, 2013). Una comunidad cohesionada puede influir sobre el deterioro de su entorno inmediato, entre otras características que aumentan la vulnerabilidad ante el delito y la violencia, sin embargo, en América Latina, cerca de la mitad de las personas consideran que la gente de la zona donde habitan no es muy unida ni confiable (Valera et al., 2022).

Los fenómenos delictuales en muchas circunstancias pueden explicarse aplicando el “triángulo del crimen”, que describe la ocurrencia de un evento en términos de *“un potencial agresor, la ausencia de un supresor efectivo y un objetivo apropiado”* (CAF, 2014). Esto quiere decir que un crimen se da dónde y cuándo las condiciones adecuadas se presentan para que un infractor ejecute su acción. Al afectar esas condiciones, las probabilidades de que se suscite un crimen se reducen significativamente. En este contexto, la organización y acción comunitarias pueden cumplir el rol del “supresor efectivo” pues tienen la capacidad de incrementar la seguridad a través de las acciones coordinadas de sus habitantes.

En primer lugar, pueden cambiar y mejorar el entorno físico de barrios y comunidades para reducir los espacios en los que los crímenes tienen posibilidad de éxito, es decir se reduce la capacidad de los criminales de identificar un objetivo apropiado (sea persona o propiedad). Por otra parte, la apropiación del espacio público, tanto desde una lógica de vigilancia con soporte tecnológico, como desde la lógica de vigilancia natural a través de una apropiación “natural” del espacio público, crea un supresor efectivo que limita la acción criminal.

En segundo lugar, la identificación de factores de riesgo asociados a la delincuencia y la violencia permite a las comunidades idear respuestas y focalizar acciones desde el ámbito de la prevención hasta la seguridad integral comunitaria. Este conocimiento parte de un diagnóstico o auditoría de seguridad (Banco Mundial, 2003) que permite abordar las causas subyacentes de la delincuencia, y diseñar, junto a las instituciones del ámbito local, sean del estado, privadas o de la sociedad civil, proyectos que impulsen el bienestar de las comunidades en salud, educación, ocupación del tiempo libre, entre otras. Esta planificación articulada genera efectos positivos en la reducción de crimen siempre que cuenten con sistemas para monitorear y evaluar periódicamente el resultado de las acciones planteadas, ajustándolas, según sea necesario, para mejorar su efectividad.

### **Descripción de la intervención y teoría del cambio**

Esta propuesta de intervención contempla la construcción de estructuras de coordinación a nivel comunitario, con la participación de la comunidad, instituciones locales, organizaciones de base y diferentes actores que participan de la dinámica comunitaria como la iglesia, unidades educativas, entre otras. El proceso de construcción de estos comités comunitarios de seguridad está dividido en las siguientes fases.

## Mapeo de actores y de activos comunitarios y diagnóstico

- ✓ Para la construcción de este tipo de estructuras de coordinación se debe partir de la identificación de los liderazgos locales, con un mapeo de actores y de activos comunitarios (canchas, iglesias, espacios comunales; senderos espacios recreacionales, entre otros) como iniciativa clave para identificar a los residentes permanentes de la zona y garantizar la representatividad de los diferentes grupos de la población, como jóvenes, adultos mayores, migrantes y representantes de las entidades públicas y privadas.
- ✓ Diagnóstico inicial del territorio para identificar áreas de alto riesgo y concentración delictiva y, de esa manera, de esta manera posibilitar el diseño de estrategias y acciones, considerando las características físicas y sociales de la comunidad:
  - Características físicas: Conocer la densidad de la población, identificando si las personas viven en un alto grado de hacinamiento; mapear las condiciones de las viviendas existentes, dado que las características de los predios pueden motivar la criminalidad siendo fácil irrumpir en las viviendas improvisadas, en asentamientos informales y dificultando las acciones de seguridad familiar.
  - Características sociales: Son fundamentales para comprender la dinámica de la delincuencia y diseñar estrategias efectivas de prevención. Se puede centrar en la captación de información sobre:
    - a) Edad y Género: Es importante diseñar programas de prevención que aborden las necesidades específicas de situación generacional y de género.
    - b) Nivel Socioeconómico: Las iniciativas de prevención pueden enfocarse en abordar las causas subyacentes de la delincuencia relacionadas con la pobreza y el desempleo, acceso a servicios sociales y programas de desarrollo económico comunitario.
    - c) Comunicación y Participación Comunitaria: Es crucial fomentar una comunicación abierta y una participación frecuente de la comunidad en la planificación y la implementación de programas de prevención, involucrando a residentes, organizaciones locales y líderes comunitarios en el proceso. Se quiere con ello promover la participación en programas de vigilancia vecinal y otros que permitan recuperar espacios públicos con trabajo colaborativo.
  - Servicios locales: Mapear los servicios de salud, educación, seguridad, entre otros, desplegados en territorio.

## Conformación del Comité y Gestores de Seguridad

- ✓ Construcción de una ordenanza provincial de seguridad y su reglamento. Esta ordenanza debe determinar claramente la estructura mínima (Ilustración 6) y las funciones de los comités, los niveles de articulación entre comités y con las instituciones que participarían, tanto locales como nacionales; así también, se definirá una unidad geográfica de referencia y los niveles de participación en el seguimiento de la política provincial de seguridad ciudadana.



**Ilustración 5. Estructura Propuesta del Comité Comunitario para la Seguridad Integral**

- ✓ Dentro de los comités a implementar en la provincia se debe designar a un Gestor Comunitario de Seguridad Integral capacitado en la temática de seguridad ciudadana para que incentive la organización comunitaria para la prevención del delito y gestione el acompañamiento a las víctimas ante situaciones de violencia o crimen, incluyendo los casos de extorsión y secuestro extorsivo.

## Elaboración y ejecución de Plan de Acción (Componente Seguridad Ciudadana)

Para tener claridad del tipo de acciones que los comités deben desarrollar, se levantará una planificación de proyectos y acciones que se diseñen como solución del diagnóstico levantado. Entre estas actividades se señala:

- ✓ Elaborar un plan de acción que defina actividades, tales como:
  - Implementar estrategia de prevención situacional, como mejorar el entorno ambiental de la comunidad.
  - Fomentar capacitaciones sobre medidas prevención del delito y seguridad ciudadana.
  - Crear un programa de apoyo de víctimas de extorsión y otros en situación de riesgo de seguridad. Este programa podrá estar articulado al sistema de apoyo a víctimas de Prefectura.
  - Iniciar reuniones periódicas entre los actores del comité conformado.

- Formar voceros locales que sean un enlace entre las necesidades de la comunidad y las autoridades.
- Generar actividades culturales, recreativas y de fomento productivo como método de reparación de la cohesión comunitaria.
- ✓ Levantar protocolos de posibles escenarios de victimización.
  - Diseño de protocolos en articulación con Policía Nacional y otras entidades de control.
  - Socialización con la comunidad mediante reuniones o talleres.
- ✓ Implementación de alertas comunitarias articuladas con un centro de monitoreo local o Sistema de Monitoreo ECU911.
  - Diseñar el sistema de alerta comunitaria.
  - Construir el presupuesto y formas de financiamiento del sistema de alerta comunitaria.
  - Gestionar la interconexión con el centro de monitoreo más cercano (local o SIS ECU911).

#### Sistema de apoyo a víctimas de Prefectura

Crear un sistema de apoyo a víctimas con el servicio psicológico y emocional articulado con el Ministerio de Salud Pública; así mismo, ofrecer asistencia legal en convenios con la academia a través de las facultades de Derecho con prácticas comunitarias y vinculación de la colectividad o a su vez con los consultorios jurídicos gratuitos que mantienen las universidades.

#### Seguimiento y Evaluación.

- ✓ Evaluar el resultado de las estrategias, proyectos y acciones contemplados en los planes de acción.
- ✓ Registrar y comunicar resultados exitosos a otros Comités Comunitarios.
- ✓ Presentar los resultados de cumplimiento de actividades del plan de acción en reuniones comunitarias y de autoridades locales, para modificar o ampliar el plan de acción, así como para la toma de decisiones.

En este marco de acciones y servicios, la teoría del cambio propuesta pretende reducir la vulnerabilidad de la comunidad ante el delito y la violencia, tal como se muestra en la Figura 24.

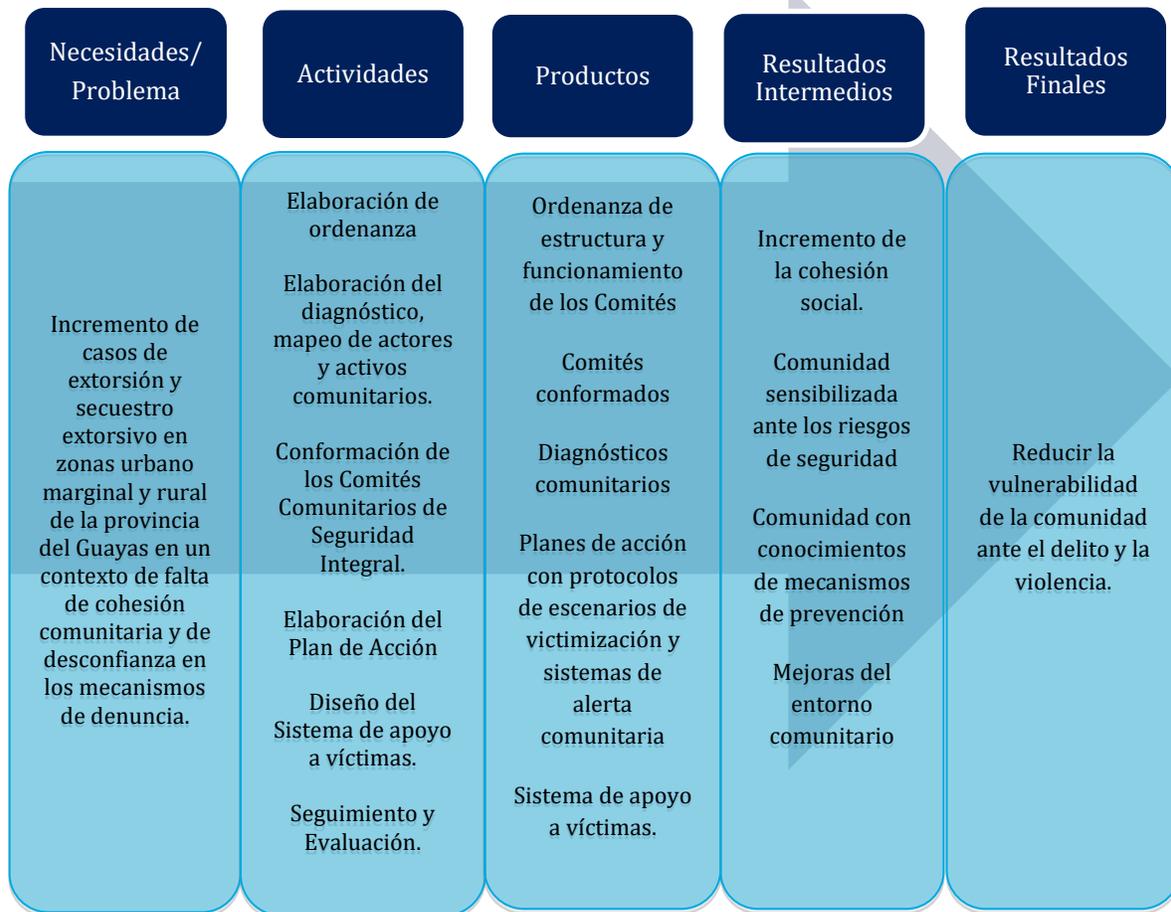


Figura 24. Teoría del Cambio de los Comité Comunitario para la Seguridad Integral

Los indicadores propuestos para esta teoría del cambio y que permitirán el seguimiento, establecimiento de línea base y evaluación de resultados e impacto son los siguientes:

Indicadores de gestión:

- Ordenanza de estructura y funcionamiento de los Comités publicado.
- Número de comités comunitarios conformados.
- Número de diagnósticos elaborados.
- Número de planes de acción elaborados.
- Número de protocolos ante escenarios de victimización elaborados.
- Número de sistemas de alertas comunitarias implementados.
- Sistema de apoyo a víctimas implementado.

Indicadores de resultado:

- Porcentaje de cumplimiento del plan de acción.
- Índice de cohesión social.
- Porcentaje de población sensibilizada ante riesgos de seguridad.
- Porcentaje de población con conocimientos de mecanismos de prevención.
- Nivel de percepción de un entorno seguro.

Indicadores de impacto:

- Índice de vulnerabilidad de la comunidad.
- Índice de resiliencia comunitaria.

### 8.2.6 Coordinaciones con entidades de control

#### Seguridad en las vías

Dentro de los programas que ha implementado la Prefectura ante la creciente tendencia de inseguridad y violencia en las vías de la provincia se encuentra el Programa de Seguridad Vial, que busca contribuir con medidas de prevención situacional y sumar a los esfuerzos que realizan la fuerza pública y las entidades de control de tránsito.

Dentro de las estrategias que se han establecido se encuentran:

- Incrementar la cobertura de alumbrado público en vías ubicadas en parroquias de alto nivel de violencia criminal.
- Incrementar la cobertura de acceso a internet en vías ubicadas en parroquias de alto nivel de violencia criminal.
- Instalar puestos móviles de seguridad vial funcionando 24/7.
- Realizar patrullaje en vías ubicadas en parroquias de alto nivel de violencia criminal.

Estas necesariamente deben ser coordinadas con Policía Nacional, Fuerzas Armadas, Comisión de Tránsito, entre otras entidades de control para tener los resultados esperados. En este contexto, la Prefectura, vía convenios o alianzas estratégicas con las concesionarias de las vías ha logrado destinar recursos para fortalecer las acciones en territorio.

## Servicios de las instituciones de la Cadena de Valor de Seguridad Ciudadana y Justicia

En el marco del Consejo de Seguridad Ciudadana Provincial debe establecerse y difundirse reportes periódicos sobre la cobertura y calidad de los servicios de seguridad ciudadana y justicia que permitan identificar brechas importantes que puedan convertirse en una fuerte limitante a la seguridad ciudadana de la provincia. Cada eslabón de la cadena de valor de la seguridad ciudadana y justicia es clave por lo que se recomienda dar seguimiento y establecer parámetros mínimos a los siguientes indicadores:

- Tiempo de respuesta en atención de emergencias de seguridad ciudadana.
- Tiempo de respuesta en atención de incidentes suscitados en el espacio público por parte de Agentes Municipales de Control.
- Número de policías, fiscales y jueces por cada 100.000 habitantes.
- Número de UPC por subcircuito.
- Tasa de resolución de causas.
- Tasa de pendencia de causas.
- Tasa de congestión de causas.
- Hacinamiento por centro de rehabilitación social o centro de privación de libertad ubicado en la provincia.

Por otra parte, desde el eslabón de la prevención, es necesario realizar un levantamiento de todos los servicios provistos por las instituciones de ámbito social (educación, salud, vivienda, inclusión social, entre otros) e identificar sus niveles de cobertura y calidad, especialmente en atención a poblaciones vulnerables como los niños, niñas, adolescentes y mujeres. Debe propiciarse la complementariedad de los servicios y evitar duplicidad de acciones en los territorios priorizados por lo que debe motivarse la construcción planes de acción articulados entre las instituciones involucradas.

Es necesario solicitar informes de avance de los planes institucionales para evidenciar el cierre de todas las brechas identificadas.

### **8.3 Modelo de Gestión**

Para la gestión del plan, se considera la red interinstitucional con todas las instituciones que pueden aportar a su implementación y una red interdepartamental, que considere a todas las áreas internas de la Prefectura que estén involucradas en su proceso de implementación.

### 8.3.1 Red interinstitucional

El artículo 9 del Código Orgánico Administrativo (COA) establece el principio de coordinación indicando que “Las administraciones públicas desarrollan sus competencias de forma racional y ordenada, evitan las duplicidades y las omisiones.”, por lo que, en este marco se han definido niveles basados en la organización territorial nacional, regional/provincial, cantonal y parroquial.

La aplicación de este principio requiere un trabajo colaborativo y articulado del aparataje institucional, con una visión holística de los problemas a tratar y complementaria en las soluciones identificadas.

Desde el ámbito de la planificación nacional, se presenta la estrategia territorial nacional, a la cual se deben alinear todos los instrumentos de planificación que se generen en los diferentes niveles de la organización territorial, evitando la duplicidad de esfuerzos y fortaleciendo la capacidad operativa. Además, desde el ámbito de la ejecución, promulga los lineamientos generales y específicos para una adecuada asignación de recursos.

Cabe indicar que esta estrategia ya se encuentra alienada a otros instrumentos de planificación tanto nacionales como supranacionales, lo que asegura que los instrumentos de menor jerarquía hereden dicha alineación.

En el nivel provincial, el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Provincial (PDyOT) y otros complementarios reflejan la alienación, correspondencia, complementariedad y colaboración con la consecución de los objetivos nacionales enmarcados en la realidad de cada territorio, abordando las competencias atribuibles a este nivel y coordinando acciones para un eficiente desarrollo de las iniciativas de otros niveles.

A nivel cantonal y parroquial se replica la necesidad de alineación y correspondencia a la planificación de jerarquía superior a fin de evitar duplicidad de esfuerzos y fortalecer las capacidades operativas. La diferenciación proviene de las competencias de cada nivel, según la organización territorial que dispone la normativa vigente, decantando en actividades que pueden ser realizadas de manera autónoma o a su vez coordinada con otros niveles, pero en busca de la complementariedad y contribución a la estrategia territorial nacional.

La red interinstitucional a presentarse en la matriz programática considerará la coordinación vertical que debe existir entorno a la seguridad ciudadana, hacia arriba con los diferentes ministerios e instituciones del gobierno central y hacia abajo con

los GAD municipales y parroquiales que pueden contribuir a la implementación de los objetivos propuestos.

Como mecanismo de coordinación vertical, en la normativa nacional, están concebidos los Consejos de Seguridad Provincial. De acuerdo con el artículo 10 de la Ley de Seguridad Pública y del Estado, literal o, la entidad encargada de la coordinación de la seguridad pública y del Estado cumplirá la función de promover en cada provincia la conformación de Consejos de Seguridad Provinciales y expedir directrices para su funcionamiento (Ley de Seguridad Pública y del Estado, 2023). Actualmente, esta obligación recae en el Ministerio del Interior, de acuerdo con el Decreto Ejecutivo Nro. 152. Estos consejos son un:

“órgano colegiado interinstitucional, compuesto por autoridades del gobierno central y dependencias de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, encargado de viabilizar la política pública, directrices, lineamientos y regulaciones que impulsará la articulación y coordinación de acciones, políticas locales y estrategias en materia de seguridad ciudadana, participación ciudadana, prevención del delito, la violencia y el orden público”

Entre las principales funciones de estos consejos se encuentran:

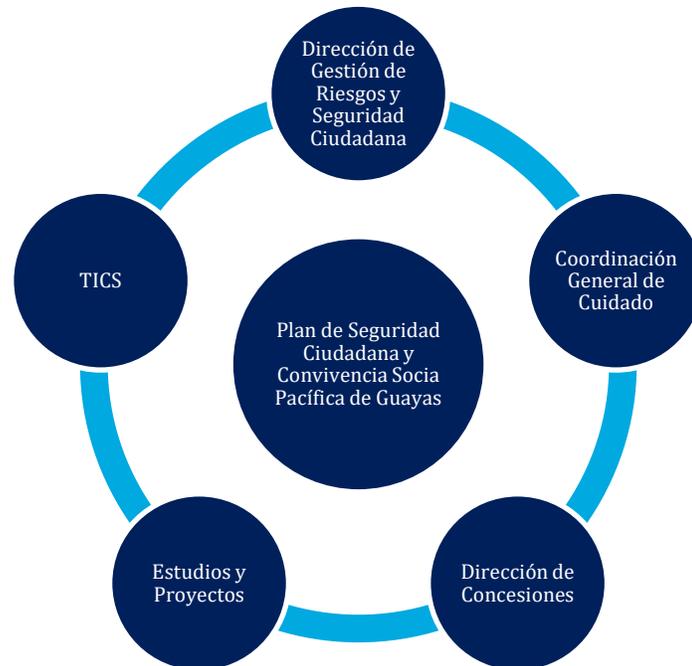
- El desarrollo de diagnósticos de la situación provincial;
- La ejecución de políticas, regulaciones, directrices, planes, programas y proyectos enfocados en la prevención del delito y la violencia;
- La promoción de la convivencia social pacífica y la buena vecindad;
- El fortalecimiento de las capacidades institucionales;
- La disuasión del cometimiento de delitos, violencia, criminalidad;
- El mantenimiento del orden público y la seguridad provincial, promoviendo la conciencia y la corresponsabilidad ciudadana.

### 8.3.2 Red interdepartamental

La implementación del plan estará bajo el liderazgo y responsabilidad de la Dirección de Gestión de Riesgos y Seguridad Ciudadana, la cual, conforme al Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos del GAD Provincial del Guayas, tiene la atribución de *“Dirigir, organizar y controlar el diseño y aplicación de los programas, proyectos, presupuestos, procesos, procedimientos de seguridad ciudadana, en el ámbito de sus competencias”*.

En este marco, la estructura de coordinación interna recomendada, considerando tanto las responsabilidades de prevención otorgadas a la Prefectura por la Ley de

Seguridad Pública y del Estado como las funciones otorgadas por el COOTAD, se presenta en la Ilustración 7.



**Ilustración 6. Red interdepartamental de la Prefectura para la implementación del plan de seguridad provincial**

La Coordinación General de Sistema de Cuidado, como parte de la cadena de valor del GAD, tiene la misión de *“Velar por la correcta ejecución de planes y proyectos que promuevan el bienestar de las comunidades guayasenses a través de la asistencia social, la mediación de conflictos, los programas de educación, deporte, arte y cultura, a fin de desarrollar una sociedad más equitativa y justa”* por lo que se convierte en un actor clave para articular las acciones necesarias del plan.

La Dirección de Concesiones y de Tecnología de Información forman parte de la institucionalidad necesaria para cumplir las acciones requeridas por el Programa de Seguridad Vial, mientras que la Dirección de Estudios y Proyectos permitirá articular acciones sobre los requerimientos de vivienda en los sectores rurales.

## 8.4 Matriz Programática

Una vez descritos los proyectos priorizados, en el marco del plan de implementación, a continuación, en la Tabla 25, se muestra la matriz programática del Plan de Seguridad Ciudadana y Convivencia Social Pacífica del Guayas. Esta herramienta de planificación contiene los siguientes elementos estratégicos:

- Amenazas, identificadas a partir del diagnóstico situacional.
- Objetivos específicos.
- Indicadores de impacto, que plantean la relación causal entre los resultados del proyecto y el impacto en el problema.
- Proyecto, o propuesta de intervención. En orden de prioridad para cada objetivo específico.
- Presupuesto referencial, que es una cota inferior del valor del proyecto. Los valores definitivos deben construirse desde el área de planificación de la Prefectura.
- Responsable, como el área líder de los proyectos asignados.
- Indicador de resultado, son los resultados intermedios del proyecto.
- Red interinstitucional.

El presupuesto referencial total del plan es de US\$ 12.854.000 anuales.

Tabla 25. Matriz Programática

| Amenaza  | Objetivo Específico  | Indicador Impacto   | Proyecto  | Presupuesto Referencial (US\$ anual) | Responsable                     | Indicador Resultado                              | Red interinstitucional  |
|--|--|---|---|--------------------------------------|---------------------------------|--|---|
| Participación de niños, niñas, adolescentes y jóvenes en actividades ilícitas. | Disminuir porcentaje de niños, niñas, adolescentes y jóvenes | Porcentaje de niños, niñas, adolescentes y jóvenes que son víctimas de homicidios intencionales por violencia criminal. | <b>Centros Cívicos por la Paz</b> articulado a proyecto REDARTE, GUAYASTEC, Escuelas de Ajedrez, Programa GUAYAS EN MOVIMIENTO. | 3.200.000 <sup>31</sup>              | Coordinación General de Cuidado | Resultado de las pruebas de destrezas adquiridas | Ministerio del Interior<br>Ministerio de Salud<br>Ministerio de Inclusión Social y Económica<br>GAD cantonales y parroquiales |
|  |  |   | <b>Proyecto Escuelas Seguras (Protegiendo Vidas)</b>  | 5.000.000 <sup>32</sup>              |                                 | Porcentaje de escuelas intervenidas.             |   |
| Violencia contra la mujer o miembros del grupo familiar.                       | Reducir la violencia psicológica hacia las mujeres.          | Prevalencia de violencia psicológica hacia la mujer.  | <b>Programa H</b> articulado a las Escuelas de Fútbol del Guayas y proyecto Teatro Itinerante.                                  | 630.000 <sup>33</sup>                | Coordinación General de Cuidado | Escala de equidad de género para hombres.        | Ministerio de Salud<br>Ministerio de Inclusión Social y Económica<br>SNAI<br>GAD cantonales y parroquiales                    |
|  |  |   | Proyecto Manzanas del Cuidado articulado al Programa BACHILLERATO ACELERADO.  | 200.000 <sup>34</sup>                |                                 |  |   |
|  |  |   | Convenio con Fundación de Estudios y Apoyo para la Mujer y la Familia Ecuatoriana María Guare.                                  | 100.000 <sup>35</sup>                |                                 |  |   |

<sup>31</sup> Este valor considera infraestructura (1 millón 200 mil) y servicios que se aproximan con los valores anuales de los proyectos articulados de cultura, arte, recreación, deporte y tecnología de Prefectura.

<sup>32</sup> Valor conforme al convenio establecido para el proyecto para 40 escuelas.

<sup>33</sup> Valor conforme a los proyectos articulados en los que se ejecutaría el proyecto. Se considera la vinculación de voluntarios.

<sup>34</sup> Valor conforme al proyecto Bachillerato Acelerado. No fueron proporcionados costos adicionales.

<sup>35</sup> Valor conforme a lo reportado por Prefectura.

|                   |  |   |  |  |   |   |   |
|-------------------|--|---|--|--|---|---|---|
|                   |  |   | Programa de Defensa Personal para Mujeres.   | 200.000 <sup>36</sup>  |   |   |   |
|                   |  |   | Programa CulturaSalud  | 214.000 <sup>37</sup>  |   |   |   |
|                   |  |   | Programa para agresores en Centros Penitenciarios.   | 214.000 <sup>38</sup>  |   |   |   |
| Consumo de drogas | Disminuir la prevalencia del consumo de drogas en estudiantes.           | Prevalencia del consumo de drogas de los estudiantes. | <b>Programa de Aptitudes Parentales.</b><br><br>Programa de Salud Mental.  | 214.000 <sup>39</sup><br><br>Sin referencia                        | Coordinación General de Cuidado                       | Porcentaje de niños mayores de 10 años con buena relación con sus padres.   | Ministerio de Salud<br>Ministerio de Educación<br>Ministerio de Inclusión Social y Económica<br>Gad cantonales y parroquiales |
| Extorsiones       | Reducir la vulnerabilidad de la comunidad ante el delito y la violencia. | Índice de vulnerabilidad de la comunidad.             | <b>Creación de Comités Comunitarios para la Seguridad Integral.</b><br><br>Programa habitacional CONSTRUGUAYAS.<br><br>Campaña Comunicacional “¿Qué hacer frente a una extorsión?” | 82.000 <sup>40</sup><br><br>2.000.000<br><br>200.000 <sup>41</sup> | Dirección de Gestión de Riesgos y Seguridad Ciudadana | Índice de cohesión social.<br><br>Nivel de percepción de un entorno seguro.<br><br>Déficit habitacional cuantitativo. | Policía Nacional SIS ECU 911<br>Fiscalía General del Estado<br>GAD cantonales y parroquiales                                  |

<sup>36</sup> Aproximado conforme a lo reportado por Prefectura.

<sup>37</sup> Aproximado para equipo base de Prefectura con 1 coordinador, 5 médicos y 5 psicólogos para el arranque del proyecto.

<sup>38</sup> Aproximado para equipo base de Prefectura con 1 coordinador, 5 psicólogos y 5 sociólogos para el arranque del proyecto.

<sup>39</sup> Aproximado para equipo base de Prefectura con 1 coordinador, 5 trabajadores sociales y 5 psicólogos para el arranque del proyecto.

<sup>40</sup> Aproximado para equipo base de Prefectura con 1 coordinador (seguridad integral), 1 especialista en ayuda humanitaria, 1 especialista en reducción del riesgo de desastres y 1 especialista en prevención para la seguridad comunitaria.

<sup>41</sup> En referencia a valor del componente socio-comunicacional del proyecto Protegiendo Vidas.

|                                      |  |   |                                   |                       |   |   |   |
|--------------------------------------|--|---|-----------------------------------|-----------------------|---|---|---|
| Inseguridad y violencia en las vías. | Contribuir con medidas disuasivas ante el delito y la violencia en las vías. | Nivel de percepción de un entorno seguro. | <b>Programa de Seguridad Vial</b> | 600.000 <sup>42</sup> | Dirección de Gestión de Riesgos y Seguridad Ciudadana | <p>Cobertura de alumbrado público en vías ubicadas en parroquias de alto nivel de violencia criminal.</p> <p>Cobertura de acceso a internet en vías ubicadas en parroquias de alto nivel de violencia criminal.</p> <p>Cobertura de puestos móviles de seguridad vial funcionando 24/7 en parroquias de alto nivel de violencia criminal.</p> | <p>Policía Nacional<br/>SIS ECU 911<br/>Fuerzas Armadas<br/>Comisión de Tránsito del Ecuador y Agencias de Tránsito Municipales<br/>Gad cantonales y parroquiales</p> |
|--------------------------------------|--|---|-----------------------------------|-----------------------|---|---|---|

<sup>42</sup> Valor parcial correspondiente a la contratación de puntos de acceso a Internet.

## 9. Modelo de Seguimiento y Evaluación

Para la implementación del modelo de monitoreo, seguimiento y evaluación, es necesario definir dentro de la Prefectura los siguientes roles:

**Prefecta o Prefecto:** Revisa los informes de ejecución y evaluación y toma decisiones en función de las recomendaciones presentadas por el Comité Interno de Seguridad Ciudadana.

**Comité Interno de Seguridad Ciudadana:** Sus funciones, en el marco del seguimiento y evaluación, serán:

- Dar seguimiento a la implementación de los proyectos e intervenciones de manera semestral por medio de los informes de ejecución del plan.
- Definir la programación de evaluaciones externas a realizarse de manera anual.
- Conocer los resultados de las evaluaciones (internas y externas) ejecutadas y recomendar a la máxima autoridad las medidas al respecto.

**Responsable del Plan:** Construye los informes semestrales de ejecución del plan en función de los reportes de monitoreo, seguimiento y evaluación y propone medidas de ajuste en base a estos y cuando se requiera. En el caso de la Prefectura del Guayas el área responsable del plan es la Dirección de Gestión de Riesgos y Seguridad Ciudadana.

**Responsable de la Evaluación:** Realiza las evaluaciones internas (cada seis meses) y guía las evaluaciones externas (cada año); prepara los informes semestrales y anuales correspondiente a cada tipo de evaluación para la revisión del responsable del plan y el Prefecto de la provincia. El área responsable de este proceso es la Coordinación de Planificación.

**Responsable de área encargada de cada proyecto:** Cada área que interviene en la implementación del plan debe realizar el monitoreo y seguimiento de la ejecución de los proyectos, tomar medidas que permitan mejorar la gestión y los resultados y presentar los reportes mensuales de seguimiento al responsable del plan y al responsable de la evaluación.

**Responsables de proyecto:** Los responsables de cada proyecto responden a las áreas encargadas de desarrollar cada uno de los mismos y deberán emitir un reporte de avance (monitoreo) quincenal al área encargada y al responsable del plan.

## 9.1 Monitoreo y seguimiento

El monitoreo busca la medición de la gestión de cada uno de los proyectos, por tanto, los responsables de cada uno de los proyectos contemplados en el plan deben reportar, con periodicidad quincenal al responsable del plan y al área encargada correspondiente:

- Cumplimiento de la planificación de las actividades operativas.
- Recursos empleados en la implementación de las intervenciones.
- Número de beneficiarios atendidos.
- Lugares de intervención.
- Cumplimiento con los indicadores de gestión.

El seguimiento debe ser de corto y mediano plazo y será de utilidad para medir los indicadores de resultado. A través del seguimiento se darán ajustes a la implementación de las estrategias planteadas, se reafirmará las estrategias ya empleadas y se dará paso al análisis de posibles extensiones de la planificación por ampliar la cobertura de servicios necesarios en territorio, expandir la oferta de la intervención de acuerdo con la demanda de los posibles beneficiarios, restricciones presupuestarias, entre otras situaciones.

Los responsables de cada área involucrada en la ejecución del plan deberán presentar mensualmente los reportes de seguimiento al responsable del plan y al responsable de evaluación. Estos reportes deben contemplar:

- Cumplimiento de la planificación de las actividades operativas
- Recursos empleados en la implementación de las intervenciones.
- Cobertura territorial y de los grupos objetivos.
- Estado de los indicadores de resultado y gestión.
- Acciones correctivas para mejorar la gestión.
- Niveles de satisfacción de los beneficiarios.

## 9.2 Evaluación

La evaluación debe ser de mediano y largo plazo y se enfoca en la medición del cumplimiento de los resultados e impactos de los proyectos. Se recomienda considerar dos tipos de evaluaciones:

- Internas: Lideradas por equipo de planificación de la Prefectura, junto con el equipo implementador; enfocadas, principalmente, a realizar ajustes o mejoras a la implementación del proyecto.
- Externas: Lideradas por un equipo externo para dotar de objetividad e imparcialidad a la evaluación; guiadas por la Prefectura y ejecutadas por la academia, sociedad civil u organismos de cooperación, cuyo objetivo es medir los resultados e impactos de la intervención anualmente.

La evaluación permitirá tomar decisiones sobre el curso a seguir y las acciones complementarias orientadas a corregir cualquier brecha identificada. El proceso de evaluación debe considerar al menos lo siguiente:

- Evaluación anual sobre el cumplimiento de los objetivos del Plan.
- Programación de evaluaciones internas o externas que deben implementarse para una retroalimentación de la política pública.
- Informe sobre los indicadores de resultado e impacto del Plan.
- Buenas prácticas que deben ser fortalecidas y que pueden extenderse a toda la provincia
- Oportunidades de mejora que deben ser corregidas para mejorar la implementación de los proyectos o intervenciones.

Después de cada evaluación es necesario realizar un proceso de retroalimentación a través del cual se genere compromisos sobre las conclusiones y recomendaciones de la evaluación, con motivo de realizar los ajustes y mejoras necesarias para lograr que los objetivos se cumplan o, en su defecto, para proponer nuevos y mejorados instrumentos de política pública, cuando se haya concluido la ejecución del proyecto en cuestión.

La retroalimentación puede causar dos efectos. En primer lugar, cuando los resultados son óptimos, la retroalimentación tiene como fin la potenciación de las acciones que han dado los resultados esperados. No obstante, cuando la evaluación resulta en la observancia de fallos, la retroalimentación busca que se hagan las correcciones necesarias para lograr alcanzar los objetivos planteados.

## 10. Modelo de Gestión de Información

El modelo de gestión de información debe considerar los elementos que componen la producción y análisis de información y sus relaciones entre sí. En este sentido, podemos anotar a los siguientes:

- Actores: Son los responsables de la producción de información para el monitoreo, seguimiento y evaluación y los usuarios de esta. Para cada uno de los proyectos determinados, los productores de información son las áreas

implementadoras de los proyectos, tal como se describe en el modelo de gestión. Los usuarios de información son aquellos que tienen acceso a la información, estos se dividen en internos y externos; los usuarios internos son tomadores de decisiones que de acuerdo con su grado de responsabilidad vigilan el cumplimiento del plan y los usuarios externos que están inmersos en los procesos de rendición de cuentas y transparencia, estos pueden ser instituciones públicas o la ciudadana en general

- Normativa y estándares de producción de información. Las normas y estándares en la gestión de información se refieren a las normas nacionales que regulan la producción, uso y difusión de la información (Agencia de Naciones Unidas contra la droga y el delito, 2024) y las reglas internas que versan sobre los mecanismos de coordinación, integración y procesamiento de los datos además de garantizar la seguridad de información, especialmente la referente a la seguridad de la información confidencial de los beneficiarios. Entre los principales estándares nacionales que se debe seguir para la producción estadística, debe considerarse al modelo de producción estadística oficial determinado por el INEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos INEC, 2016). Este estándar debe incluirse en todas las fuentes de información que se construyan para los procesos de monitoreo, seguimiento y evaluación de la información.

| ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD  |  |  |  |  |   |   |  |
|--|--|--|--|--|---|---|--|
| PLANIFICACIÓN  | DISEÑO   | CONSTRUCCIÓN   | RECOLECCIÓN  | PROCESAMIENTO                            | ANÁLISIS                                  | DIFUSIÓN  | EVALUACIÓN   |
| 1.1 Identificar las necesidades*                                       | 2.1 Diseñar los productos*                                 | 3.1 Construir los instrumentos de recolección              | 4.1 Utilizar y/o actualizar la cartografía estadística | 5.1 Criticar e integrar la base de datos | 6.1 Preparar los productos*               | 7.1 Actualizar los sistemas de difusión*                | 8.1 Reunir los insumos para la evaluación*               |
| 1.2 Consultar y confirmar las necesidades                              | 2.2 Diseñar la descripción de variables                    | 3.2 Construir o mejorar los componentes del procesamiento* | 4.2 Crear el marco y seleccionar la muestra*           | 5.2 Clasificar y codificar               | 6.2 Validar los productos                 | 7.2 Generar productos de difusión**                     | 8.2 Evaluar los productos y los procesos de producción** |
| 1.3 Establecer los objetivos y delimitar la operación estadística      | 2.3 Diseñar la recolección                                 | 3.3 Construir o mejorar los componentes de difusión        | 4.3 Planificar la recolección                          | 5.3. Validar e imputar**                 | 6.3 Interpretar y explicar los resultados | 7.3 Gestionar la comunicación de productos de difusión* | 8.3 Acordar un plan de acción**                          |
| 1.4 Identificar conceptos, variables relevantes y metodología          | 2.4 Diseñar el marco y la muestra                          | 3.4 Configurar los flujos de trabajo*                      | 4.4 Recolectar la información**                        | 5.4 Derivar nuevas variables y unidades  | 6.4 Aplicar el control de difusión*       | 7.4 Promocionar los productos a los usuarios            |  |
| 1.5 Comprobar la disponibilidad de datos*                              | 2.5 Diseñar la cartografía estadística**                   | 3.5 Probar el sistema de producción                        | 4.5 Finalizar la recolección                           | 5.5 Ajustar los factores de expansión    | 6.5 Finalizar los productos*              | 7.5 Administrar el soporte al usuario**                 |  |
| 1.6 Preparar el proyecto o plan de trabajo de la operación estadística | 2.6 Diseñar el procesamiento y análisis                    | 3.6 Probar el proceso estadístico                          |  | 5.6 Tabular y generar indicadores**      |   |   |  |
|  | 2.7 Diseñar los sistemas de producción y flujo de trabajo* | 3.7 Finalizar el sistema de producción*                    |  | 5.7 Finalizar los archivos de datos      |   |   |  |

#### GESTIÓN DE ARCHIVO

Ilustración 7. Modelo genérico de producción estadística. Fuente: INEC

- Fuentes de Información: Las fuentes de información pueden ser internas o externas. Las fuentes primarias son aquellas que son creadas por los propios

implementadores para retroalimentar la gestión de los proyectos o actividades y la toma de decisiones.

Las fuentes externas se refieren a aquellas operaciones estadísticas que son producidas por otra institución, estos pueden ser los registros administrativos de Policía Nacional o del ECU 911, así como las encuestas o censos levantados por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.

Entre los principales tipos de fuentes de información que podemos anotar están:

- Censos. Los censos de población y vivienda constituyen una de las operaciones estadísticas de mayor envergadura para generar información sobre una determinada unidad de observación. En el Ecuador, en el Censo de población y Vivienda es la operación estadística que investiga las características más importantes de la población y de vivienda. (INEC, 2012).
- Proyecciones poblacionales. Las proyecciones son un instrumento indispensable para llevar a cabo la planificación demográfica, económica, social y política del país. Las proyecciones permiten establecer posibles escenarios y prever acciones. Estos datos se obtienen del resultado de una simulación estadística que toma en cuenta la población base del año anterior más los nacimientos e inmigrantes del año de estudio, menos las defunciones y emigrantes del año de estudio (INEC, 2012).
- Encuesta. Es el método más utilizado porque es económico en comparación con los censos y permite identificar objetiva y rápidamente el valor de los indicadores. Para su empleo es necesario recurrir a una muestra que garantice la representatividad de la población objetivo del proyecto (Kuby, 2005).
- Registros Administrativos. Un registro tiene la finalidad de ser una lista de objetos que busca contener el total de elementos de una población determinada y datos individualizados sobre sus principales características. Permiten identificar de manera inequívoca a cada objeto de tal forma que el registro pueda ser actualizado y ampliado con nuevas variables para cada objeto. Una cobertura completa y la identificación de los objetos son las características importantes de un registro (Comunidad Andina de Naciones, 2011).

El plan de seguridad, al estar concebido en un marco colaborativo de corresponsabilidad y complementariedad, requiere la obtención de información a través de fuentes ajenas a la institución, en este sentido es necesario identificar la fase

en la que los actores internos y externos van a participar a fin de obtener un panorama claro de la medición y las posibles dificultades en su consecución; debiendo considerar que, depender de terceros representa pasos adicionales, herramientas y formatos estandarizados que deben formularse para la obtención de datos homologados y comparables, así como del compromiso de las partes para la generación oportuna de los requerimientos.

El sistema de evaluación requiere como característica poseer trazabilidad, en este contexto se plantea la siguiente interacción de la información y control.



Ilustración 8. Sistema de gestión de la información.

Uno de los puntos clave en el manejo de la información está representado por la necesidad de establecer compromisos para el cruce de datos entre los actores que son parte de las iniciativas (proyectos, acciones, etc.), es decir si el GAD invierte recursos para la ejecución de una iniciativa, se requiere exista información base como entrada e insumo para alimentar el cuadro de mando creado para el monitoreo, seguimiento y evaluación del plan.

## 11. Referencias bibliográficas

- Aulas en Paz – Imagina.* (s.f.). Recuperado 21 de mayo de 2024, de <https://imagina.uniandes.edu.co/hub/aulas-en-paz/>
- Banco Mundial. (2003). *Guía didáctica para municipios: Prevención de la delincuencia y la violencia a nivel comunitario en las ciudades de América Latina.* [http://biblioteca.udgvirtual.udg.mx/jspui/bitstream/123456789/3729/1/Guia\\_did%c3%a1ctica\\_para\\_municipios.pdf](http://biblioteca.udgvirtual.udg.mx/jspui/bitstream/123456789/3729/1/Guia_did%c3%a1ctica_para_municipios.pdf)
- Bargent, J. (2019, octubre 30). *Ecuador: Autopista de la cocaína hacia Estados Unidos y Europa.* InSight Crime. <http://insightcrime.org/es/investigaciones/ecuador-autopista-de-la-cocaina-hacia-estados-unidos-y-europa/>
- Barudy, J. (2006, diciembre). *Los buenos tratos y la resiliencia infantil en la prevención de los trastornos del comportamiento.* III Congreso Internacional y Multidisciplinar de Trastornos del Comportamiento, en la familia y la escuela, Guadalajara. [https://www.traumaterapiayresiliencia.com/sites/default/files/articulos/los\\_buenos\\_tratos\\_y\\_la\\_resiliencia\\_infantil\\_en\\_la\\_prevencion\\_de\\_los\\_trastornos\\_del\\_comportamiento.pdf](https://www.traumaterapiayresiliencia.com/sites/default/files/articulos/los_buenos_tratos_y_la_resiliencia_infantil_en_la_prevencion_de_los_trastornos_del_comportamiento.pdf)
- CAF. (2014). *Por una América Latina más segura. Una nueva perspectiva para prevenir y controlar el delito.* CAF. <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/688>
- Cancio Meliá, M. (2011). Delitos de organización: Criminalidad organizada común y delitos de terrorismo. *Estudios sobre las reformas del Código Penal: (operadas por las LO 5/2010, de 22 de junio, y 3/2011, de 28 de enero), 2011, ISBN 978-84-470-3586-1,* págs. 643-670, 643-670. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3690955>
- Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana de la Universidad de Chile. (s. f.). *Diseño de una política transversal de prevención de las violencias y promoción de la convivencia.* Recuperado 16 de marzo de 2024, de [https://www.cesc.uchile.cl/CESC\\_PoliticaTransversalPrevencion.pdf](https://www.cesc.uchile.cl/CESC_PoliticaTransversalPrevencion.pdf)
- Chaux, E., Lleras, J., & Velásquez, A. M. (Eds.). (2004). *Competencias ciudadanas: De los estándares al aula, una propuesta de integración a las áreas académicas* (1. ed). Ministerio de Educación Nacional : CESO : Ediciones Uniandes.
- ChildFund, Kindernothilfe e.V. (KNH), & World Visión. (2024). *“Ecuador: Niñez y adolescencia en 360°: Estado de Situación sobre Niñez y Adolescencia en el Ecuador”.* [https://content.app-sources.com/s/13290460515703069/uploads/DESCARGAS\\_180324/Resumen\\_ejecutivo\\_Informe\\_Analisis\\_Situacional180324-0796897.pdf](https://content.app-sources.com/s/13290460515703069/uploads/DESCARGAS_180324/Resumen_ejecutivo_Informe_Analisis_Situacional180324-0796897.pdf)

- Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (2010).  
<https://www.lexis.com.ec/biblioteca/cootad?download=cootad>
- Constitución de la República del Ecuador (2008).  
<https://www.lexis.com.ec/biblioteca/constitucion-republica-ecuador>
- Dodge, K. A., Coie, J. D., Pettit, G. S., & Price, J. M. (1990). Peer status and aggression in boys' groups: Developmental and contextual analyses. *Child development*, 61(5), 1289-1309.  
<https://srcd.onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1467-8624.1990.tb02862.x>
- Guayaquil concentra el 68% de decomisos de drogas en puertos. (s. f.). *Primicias*. Recuperado 17 de marzo de 2024, de <https://www.primicias.ec/noticias/sucesos/narcotrafico-guayaquil-droga-puertos-antinarcoticos/>
- Guerra, N. G., Rowell Huesmann, L., & Spindler, A. (2003). Community Violence Exposure, Social Cognition, and Aggression Among Urban Elementary School Children. *Child development*, 74(5), 1561-1576.
- Huesmann, L. R., Guerra, N. G., Miller, L. S., & Zelli, A. (1992). The Role of Social Norms in the Development of Aggressive Behavior. En A. Frączek & H. Zumkley (Eds.), *Socialization and Aggression* (pp. 139-152). Springer.  
[https://doi.org/10.1007/978-3-642-84653-3\\_9](https://doi.org/10.1007/978-3-642-84653-3_9)
- IDB | Plataforma de Evidencias. (s. f.). Recuperado 21 de mayo de 2024, de <https://plataformadeevidencias.iadb.org/es/tipos-soluciones/activismo-comunitario-para-cambiar-las-normas-sociales-y-de-genero>
- INEC. (2019, noviembre). *Encuesta Nacional sobre Relaciones Familiares y Violencia de Género contra las Mujeres*.  
[https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Estadisticas\\_Sociales/Violencia\\_de\\_genero\\_2019/Principales%20resultados%20ENVIGMU%202019.pdf](https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Estadisticas_Sociales/Violencia_de_genero_2019/Principales%20resultados%20ENVIGMU%202019.pdf)
- Kozeschnik, S., & Noriega, L. (2021). *Manual de Acción para la Resiliencia Comunitaria Contra la Extorsión en Centroamérica*. Iniciativa Global contra el Crimen Organizado Transnacional. [https://globalinitiative.net/wp-content/uploads/2021/03/20210301\\_Manual-Resiliencia-CA-A4-OP-Web.pdf](https://globalinitiative.net/wp-content/uploads/2021/03/20210301_Manual-Resiliencia-CA-A4-OP-Web.pdf)
- Ley de Seguridad Pública y del Estado (2009).  
<https://www.lexis.com.ec/biblioteca/ley-seguridad-publica-estado?download=ley-seguridad-publica-estado>
- Mar, K. V., Vélez-Grajales, V., Cedillo, B., & Restrepo, A. (2020). *Líderes para la gestión en seguridad ciudadana y justicia*. Banco Interamericano de Desarrollo.  
<https://publications.iadb.org/es/lideres-para-la-gestion-en-seguridad-ciudadana-y-justicia>

- Martínez González, F. (2001). Prevención familiar del consumo de drogas. *Trastornos Adictivos*, 3(4), 263-279. [https://doi.org/10.1016/S1575-0973\(01\)78573-X](https://doi.org/10.1016/S1575-0973(01)78573-X)
- Ministerio de Justicia y Paz. (2019). *Modelo-Preventivo-Centros-Civicos-por-la-Paz-actualizacion.cleaned.pdf*. <https://cpj.go.cr/wp-content/uploads/2021/11/Modelo-Preventivo-Centros-Civicos-por-la-Paz-actualizacion.cleaned.pdf>
- Ministerio del Interior. (2019). *Plan Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia Social Pacífica 2019-2030*. [https://www.ministeriodegobierno.gob.ec/wp-content/uploads/2019/08/PLAN-NACIONAL-DE-SEGURIDAD-CIUDADANA-Y-CONVIVENCIA-SOCIAL-PACI%CC%81FICA-2019-2030-1\\_compressed.pdf](https://www.ministeriodegobierno.gob.ec/wp-content/uploads/2019/08/PLAN-NACIONAL-DE-SEGURIDAD-CIUDADANA-Y-CONVIVENCIA-SOCIAL-PACI%CC%81FICA-2019-2030-1_compressed.pdf)
- Observatorio Ecuatoriano de Crimen Organizado. (2023). *Caracterización del Crimen Organizado. Informe Ecuador*. [Versión corta]. <https://oeco.pdf.org/wp-content/uploads/2023/09/Caracterizacion-Crimen-Organizado-Version-corta-V2.pdf>
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2011). *Manual sobre la aplicación eficaz de las Directrices para la prevención del delito*. [https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/crimeprevention/Handbook\\_on\\_the\\_Crime\\_Prevention\\_Guidelines\\_Spanish.pdf](https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/crimeprevention/Handbook_on_the_Crime_Prevention_Guidelines_Spanish.pdf)
- Oliveira, V. C. de, & Rodrigues, C. D. (2013). Desorganización, vecindarios y la intervención del control social. *Estudios Sociológicos de El Colegio de México*, 31(93), Article 93. <https://doi.org/10.24201/es.2013v31n93.107>
- Programa Escuelas Seguras: Prevención de la violencia en Centros Escolares de Guatemala. (2020). *Global Initiative*. <https://globalinitiative.net/analysis/programa-escuelas-seguras-prevencion-de-la-violencia-en-centros-escolares-de-guatemala/>
- Promundo, Instituto PAPAÍ, Salud y Género y ECOS. (2013). *Programa H|M|D: Manual de Acción/ Involucrando a los Jóvenes para alcanzar la Equidad de Género*. <https://serviciosesencialesviolencia.org/publication/programa-hmd-manual-de-accion-involucrando-a-los-jovenes-para-alcanzar-la-equidad-de-genero/>
- Secretaría Técnica del Comité Andino para la Prevención y Atención de Desastres. (2018). *Glosario de Términos y Conceptos de la Gestión del Riesgo de Desastres para los Países Miembros de la Comunidad Andina*. <https://www.comunidadandina.org/StaticFiles/2018619133838GlosarioGestionDeRiesgoSGCA.pdf>
- Valera, C. M., Marinho, M. L., Robles, C., & Tromben, V. (2022). Cohesión social y desarrollo social inclusivo en América Latina. *CEPAL*.

Widom, C. S. (1989). Child abuse, neglect, and violent criminal behavior. *Criminology*, 27(2), 251-271. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1745-9125.1989.tb01032.x>