

PLAN INTEGRAL PARA LA PAZ, SEGURIDAD Y CONVIVENCIA CIUDADANA DE GUAYAQUIL PAZSECOG 2024-2030



Guayaquil, es el principal puerto del país, su población y actividad económica la coloca como uno de los principales polos económicos del Ecuador; sin embargo, la presencia del narcotráfico, el crimen organizado, y el centro penitenciario más grande del país la ha convertido en una de las ciudades más violentas de la región.

Durante décadas los barrios en sur oeste y nor oeste de Guayaquil han sido vulnerados por la escasez de servicios básicos y la ausencia del estado, facilitando que los grupos delictivos organizados se los tomen y violenten. Hemos llegado, quizás, al momento más complejo y difícil de la historia de Guayaquil, pero tengan la certeza de que lo vamos a enfrentar y venceremos.

Son muchos los seres queridos de los guayaquileños que hemos perdido por las muertes violentas a consecuencia de la delincuencia y la violencia que se vive en los barrios, no hay palabras que puedan llenar este vacío.

En estos momentos duros que vive la ciudad, se requiere de trabajo conjunto de todos y todas, cada uno en su actividad puede hacer un cambio. Es urgente que unamos fuerzas, desde el barrio, la empresa privada, la academia y diferentes niveles de Gobierno, para juntos reconstruir el tejido social. Hemos tomado medidas contundentes y sin cálculos políticos. Hemos respaldado con hechos las acciones de Policía Nacional, Fuerzas Armadas, y la Función Judicial. Pero no todo son balas, como municipio buscamos reconstruir el tejido social roto y desde el primer día inyectamos los recursos necesarios para trabajar desde nuestras competencias en la acción social municipal.

Desde nuestra función, con todo nuestro contingente trabajaremos por la seguridad ciudadana y la paz de Guayaquil. El único camino que tiene Guayaquil es resurgir, unidos vamos a salir de esta situación.

El Plan para la Paz, Seguridad y Convivencia Ciudadana 2024-2030, será nuestra hoja de ruta para recuperar el sueño de todos que es llegar a casa sanos y salvos.

Aquiles Alvarez
Alcalde de Guayaquil



PLAN INTEGRAL PARA LA PAZ, SEGURIDAD Y CONVIVENCIA CIUDADANA DE GUAYAQUIL PAZSECOG 2024-2030

ÍNDICE:

1. Introducción	7
1.1. Perspectiva criminológica	13
1.2. Multicausalidad de la violencia y la delincuencia	14
1.3. La cadena de valor de la seguridad	18
2. Metodología de la construcción del Plan Integral para la Paz, Seguridad y Convivencia Ciudadana de Guayaquil PAZSECOG 2024-2030	21
3. Diagnóstico situacional de violencia, delitos y problemática de convivencia social en el cantón Guayaquil.	24
3.1. Generalidades	24
3.1.1. Guayaquil, su territorio y la división administrativa 2023	25
3.2. Factores de incidencia de inseguridad en el cantón Guayaquil.	29
3.2.1. Narcotráfico y crimen organizado: la crisis de seguridad de Guayaquil.	30
3.2.2. Vulnerabilidades del Sistema Portuario de Guayaquil	32
3.2.3. Pandemia COVID-2019	34
3.2.4. Población	35
3.2.4.1. Movilidad espacial de la población y migración	36
3.2.5. Educación	38
3.2.6. Acceso a Servicios Básicos	40
3.2.7. Pobreza	41
3.2.8. Actividades productivas de la ciudad	43
3.2.9. Empleo	44
3.2.10. Salud	45
3.2.11. Fenómeno Socioeconómico de las Drogas	47
3.3. Violencia y delitos	48
3.3.1. Delitos contra la vida	49
3.3.2. Delitos contra la propiedad	51
3.3.3. Violencia de género	53
3.3.4. Extorsión	55
3.3.5. Problemas de convivencia social	55
3.3.6. Crisis penitenciaria	56
4. Diagnóstico institucional cuantitativo de seguridad en la ciudad de Guayaquil	58
4.1. La Policía Nacional	59
4.2. Función Judicial	60
4.3. Municipio de Guayaquil	60
4.4. Empresa Pública Municipal para la Gestión de Riesgos y Control de la Seguridad de Guayaquil, SEGURA EP.	61
4.4.1. Gerencia del Cuerpo de Agentes de Control Municipal	63
4.4.2. Gerencia del Centro de Operaciones	63
4.4.3. Gerencia de Gestión de Riesgos	64
4.4.4. Gerencia de Reconstrucción del Tejido Social para la Seguridad Ciudadana	64
4.5. Benemérito cuerpo de Bomberos de Guayaquil	64

4.6. Empresa Pública Municipal de Tránsito y Movilidad de Guayaquil E.P. ATM	64
4.7. Ejecución presupuestaria de la seguridad y proyectos sociales de la Municipalidad	65
5. Priorización de intervenciones territoriales	66
6. Marco Normativo del PAZSECOG 2024-2030 y su alineación estratégica a los documentos de planificación nacional	70
7. Proceso de co-creación del PAZSECOG 2024-2030: Talleres ciudadanos	79
8. Estructura programática de la construcción del Plan	81
9. Ejes Estratégicos del PAZSECOG 2024-2030	85
10. Enfoques transversales del PAZSECOG 2024-2030	87
10.1. Enfoque de interculturalidad y convivencia ciudadana	88
10.2. Enfoque de género	89
10.3. Enfoque intergeneracional	90
10.4. Enfoque territorial y de movilidad humana	91
11. PAZSECOG 2024-2030	92
11.1. Objetivo General	92
11.2. Objetivos Específicos, Programas y Proyectos	92
11.2.1. Primer Objetivo	92
11.2.1.1. Programas y proyectos	94
11.2.2. Segundo Objetivo	95
11.2.2.1. Programas y proyectos	97
11.2.3. Tercer Objetivo	100
11.2.3.1. Programas y proyectos	101
12. División de los actores y roles de su intervención	105
13. Seguimiento y evaluación del PAZSECOG 2024-2030	108
13.1. Construcción de indicadores	108
13.2. Herramientas de la evaluación del PAZSECOG 2024-2030	108
14. Referencias consultadas	110
15. Índice de tablas	111
16. Índice de cuadros	112
17. Índice de mapas	112
18. Reconocimientos	113-114-115



1. INTRODUCCIÓN

Los Estados miembros de Naciones Unidas se han comprometido en favor del desarrollo urbano sostenible luego de la celebración de la tercera conferencia de Hábitat (Hábitat III, Naciones Unidas, 2016) en el 2016¹, que se realizó en Quito, Ecuador. Desde Hábitat II (Turquía) en 1996, las ciudades han crecido significativamente en superficie y en población y con ello se observa una urbanización incontrolada que ha exacerbado los problemas existentes, como incremento de demandas en movilidad y servicios básicos, también la degradación ambiental, el consumo extenuante de los espacios públicos y luego del COVID-19 una afectación sin precedentes en cuanto a la pérdida de empleos y pobreza. Es por ello que en el presente documento se analiza la seguridad desde una perspectiva humana, basada también en los objetivos de la Agenda 2030; lograr la seguridad humana no es otra cosa que conseguir que las personas vivan sin temor, sin miseria y con dignidad. Para esto, es necesario hacer frente a los problemas que se generan por la exclusión social y a la pobreza extrema, basando la implementación de acciones en los derechos humanos y acelerando los procesos hacia un desarrollo inclusivo y sostenible.

De acuerdo con el Estudio Mundial de la UNODC, (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, UNODC, 2019) sobre el homicidio, “el crimen organizado por sí solo puede ser una fuente importante de violencia letal; desde el comienzo del siglo XXI, el crimen organizado ha provocado aproximadamente el mismo número de asesinatos que todos los conflictos armados de todo el mundo combinados.” “La tasa de homicidios de 17.2 víctimas por cada 100,000 habitantes en las Américas fue la más alta registrada en la región”. Esta violencia aumenta para las mujeres por parte de parejas íntimas o miembros de la familia, siendo el hogar el lugar de mayor peligro para este género en la actualidad. La violencia no se encuentra únicamente en los delitos, sino en aquellas perpetraciones que hacen sentir a la población insegura en el desarrollo de sus actividades diarias.

Ecuador no está lejos de estas formas de violencia, tal es así que del año 2016 al 2022, la tasa de homicidios incrementó casi un 500 por ciento (Insight Crime, 2023).² Pasó de tener 5.6 muertes violentas por cada 100.000 habitantes en el año 2017, a 25.5 muertes violentas por cada 100.000 habitantes al finalizar el año 2022 y en lo que va del 2023, al 4 de diciembre, existe una tasa de 65,4 muertes violentas por cada 100.000 habitantes.³

La inseguridad es la principal problemática por la que atraviesa la ciudad de Guayaquil, en el 2023 se ha podido evidenciar de acuerdo con los índices de delincuencia y violencia un incremento importante respecto a años anteriores.

La situación de la ciudad es crítica, aquí algunos datos relevantes⁴:

¹Tercera conferencia de Hábitat (Hábitat III), Crónica Naciones Unidas, 2016.

²Insight Crime, 2023

³Ministerio del Interior, Cuadro de Mando Integral, 2023

⁴Con los resultados del Censo 2022, Guayaquil registró una población de 2'746.403 habitantes, presentando una diferencia con las proyecciones que tenían como base el censo 2010 es decir 2'962.117 habitantes. Esta variación podido evidenciar de acuerdo con los índices de delincuencia y violencia un incremento importante respecto a años anteriores.

- En lo que va del año 2023, hasta el día 4 de diciembre, Guayaquil registra: 2105 homicidios, con una tasa de 65.4 homicidios por cada 100 000 habitantes.
- Según la Policía Nacional el 94% de los homicidios fueron por ajuste de cuentas y el 85% se concentran en 5 distritos: Nueva Prosperina, Sur, Pascuales, Florida y Esteros.

Respecto a los delitos de extorsión, hasta agosto del año 2023, aumentaron un 594%, 111 más que todo el año 2022, con modalidades como secuestro extorsivo y “vacunas”.

Al 31 de julio de 2023, de acuerdo con los datos del Consejo de la Judicatura, en el Ecuador se registraron 322 víctimas de femicidio y muertes violentas contra mujeres, de los cuales, la provincia del Guayas concentra el 44% de los casos (142 casos) y en la ciudad de Guayaquil se han cometido 96 casos. La prevalencia total de violencia contra las mujeres en la provincia del Guayas alcanza el 63.1% superando al promedio de la región Costa. La Encuesta Nacional sobre Relaciones Familiares y la Violencia de Género contra las mujeres (ENVIGMU 2019) y de femicidio-Guayas indica que la violencia psicológica es la violencia de mayor prevalencia en la provincia del Guayas (54.6%), seguida de la violencia gineco-obstétrica (40.5%), la sexual (35.3%), la física (32.6%), la patrimonial (17.2%). (Iniciativa Spotlight, 2021).

Gran parte de esta violencia se relaciona con el comercio de cocaína que ha aumentado y la ubicación geográfica del Ecuador, lo convierten en el lugar perfecto para su tráfico hacia Europa. De acuerdo con el informe mundial sobre las drogas 2022 de la UNODC, Ecuador fue el tercer país a nivel mundial con mayores incautaciones de cocaína luego de Estados Unidos y Colombia. Entre el año 2016 y el año 2020, alrededor del 90% de cocaína traficada se realizó por vía marítima.

Guayaquil es la ciudad portuaria más importante del país y es actualmente ese puerto desde el que sale la mayor cantidad de droga al exterior, pero también es la ciudad que mayor droga tiene para consumo interno. Ha sido muy difícil el control de los accesos fluviales que tiene la ciudad, en donde existen muchos negocios de fachada que sirven para cubrir las actividades ilegales relacionadas con el delito de narcotráfico.

La Unidad de Información de Puertos y Aeropuertos de la Policía Nacional (UIPA), indicó que en el año 2021 la autoridad local solo inspeccionó físicamente, un 33% de la totalidad de buques que arribaron al sistema portuario y en el año 2022, ese control bajó al 25%. Además de los delitos de tráfico de drogas, hay otros delitos que se producen en estos espacios, como, por ejemplo, el robo de embarcaciones, tráfico de hidrocarburos, lavado de activos, migración ilegal, minería ilegal, tráfico de armas, tráfico de precursores químicos el robo de motores, el robo de equipos, la extorsión, las amenazas a los miembros de la comunidad y al personal civil que trabaja en los puertos.

implica que los índices de inseguridad también varían. Uno de los indicadores de mayor connotación y comparables a nivel mundial, es la tasa de muertes violentas por cada 100 mil habitantes, el cual puso a Guayaquil a finales de 2022 en el puesto 24 de las ciudades más peligrosas del mundo con una tasa de 48 muertes por cada 100 mil habitantes. Con el reajuste de la población esa tasa sufre un incremento a 52 muertes violentas por cada 100 mil habitantes, pasando del puesto 24 al puesto 21 en el año 2022. Hasta inicios de diciembre de 2023 y con el reajuste del censo de población y vivienda realizado por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, Guayaquil ya presenta una tasa de 64 muertes violentas por cada 100 mil habitantes y con una proyección al término del año 2023 de 85, donde suponiendo que la tasa de las otras ciudades se mantiene, Guayaquil terminaría siendo una de las 10 ciudades con más alta tasa de muertes violentas del mundo. Es importante mencionar que este cálculo lo realizan a nivel mundial solo con ciudades que tienen más de 300.000 mil habitantes.

En cuanto al consumo de drogas, la última data de la Secretaría Técnica de Drogas del año 2016 da cuenta que la concentración se encuentra principalmente en la Zona 8: Guayaquil, Durán y Samborondón, en los Distritos de Nueva Prosperina, Garay, El Cisne, Durán Centro y Trinitaria 2. Estos datos no han sido actualizados por lo que no se puede indicar qué otros Distritos en la actualidad condensan un alto consumo de drogas, sin embargo, se conoce por llamadas al ECU911 sobre problemáticas de convivencia, que, en el año 2023, los Distritos que presentan mayor cantidad de llamadas por consumidores de licor en el espacio público o consumo de sustancias catalogadas sujetas a fiscalización son: 9 de octubre, Portete, Modelo, Sur, Florida y Esteros.

Se suma a esta realidad, la crisis penitenciaria que vive el país; desde el año 2020 hasta agosto de 2023, han muerto dentro de las cárceles del Ecuador más de 450 personas, los últimos 31 fallecidos el 23 de julio de 2023, fueron en la Penitenciaría del Litoral, ubicada en la ciudad de Guayaquil y se dio por un enfrentamiento armado entre dos grupos de delincuencia organizada que utilizaron artefactos explosivos dentro de la cárcel. Existen otros factores que inciden directamente en la inseguridad y en la percepción de inseguridad que viven los habitantes de Guayaquil; por ejemplo, en la ciudad existen 29 escuelas que han sido identificadas por la Policía Nacional como sitios de alto riesgo y con posibilidad de sufrir atentados por parte de los grupos organizados: 9 se encuentran en Nueva Prosperina, 1 en el Distrito Florida, 7 en el Distrito Sur, 2 en el Distrito Portete, 6 en el Distrito Esteros, 4 en el Distrito Pascuales; esto sumado al porcentaje de abandono escolar del 1.57% en el año 2022, supone una relación directa con la posibilidad de captar menores de edad en los tentáculos de la delincuencia y formarlos desde temprana edad para cometer crímenes en la ciudad. Otro factor de importancia es la falta de provisión de servicios básicos en varios barrios de Guayaquil, por ejemplo, en el sector de la Isla Trinitaria hay un 31.2% de familias que no cuenta con alcantarillado, en el Guasmo el 26.8%, y en Vergeles el 13.76%; características a través de las cuales, la comunidad en general no siente una apropiación ni de su espacio privado, mucho menos del espacio público; lugares en los que no quiere habitar, dónde cuesta generar convivencia ciudadana y en dónde el ambiente para desarrollarse no tiene condiciones aptas ni de dignidad.

En Guayaquil, alrededor de 45.473 personas estuvieron en el desempleo en el segundo semestre del año 2023 y 198.964 en el subempleo. Solo el 35.75% de personas con empleo adecuado está afiliado al Seguro Social, el 59.69% no cuenta con seguridad social en la ciudad. Luego de la pandemia por el virus SARS COVID-19, en el Ecuador existió una tasa de desempleo del 11.80% entre los meses de mayo y junio del 2020 que si se compara a la tasa de 13.99% de la ciudad de Guayaquil se puede notar que hubo mayor afectación en esta ciudad que en el resto del país.

Estos datos se reflejan al relacionar la situación de pobreza y pobreza extrema en la ciudad de Guayaquil; en el año 2019 un 11% de personas en la ciudad vivía en condiciones de pobreza por ingresos; en el año 2022 ese porcentaje subió a 16% y en relación con la pobreza extrema subió de 2% en el año 2019 a 4% en el año 2022. (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, 2023)

Las condiciones de atención de salud pública se han ido deteriorando en los últimos 5 años. A pesar de que Guayaquil cuenta con 108 hospitales de primer nivel que pertenecen al Ministerio de Salud Pública del Ecuador y 9 de segundo y tercer nivel y aunque el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social cuenta con dos hospitales para atención médica, los pacientes no cuentan con buena atención en ningún aspecto, inclusive con carencias de insumos y medicinas en los hospitales. En cuánto atenciones de salud mental, el Municipio cuenta con la Unidad de Bienestar Municipal y la mayor cantidad de pacientes que atienden son mujeres.

Todos aquellos factores históricos que han incidido a que Guayaquil sea en la actualidad la ciudad más insegura del país, tuvo mucho que ver con el abandono y la falta de confianza en las autoridades locales y nacionales en

su momento. Los abusos, la corrupción, la poca ejecución de presupuesto, la falta de énfasis en los problemas sociales ha permitido que se degenera el conglomerado social hasta llevarlo a un punto de difícil retorno.

Esta nueva Alcaldía Ciudadana reconoce su responsabilidad en la gestión del territorio y en aquellas acciones que por ley le corresponden y le facultan para actuar en la reducción del delito y la violencia. En la cadena de valor de la seguridad ciudadana: la prevención, el control o disuasión, son acciones que puede ejercerlas la municipalidad con su institucionalidad y ser complementarias a las que le corresponden a la Función Ejecutiva con a la Policía Nacional y Fuerzas Armadas, Función Judicial y al Sistema de Rehabilitación Social de las personas privadas de libertad.

El Municipio de Guayaquil actúa desde el enfoque de la multicausalidad de la violencia y la delincuencia, y con evidencias busca trabajar en las causas de fondo, lo que nos llevará a soluciones definitivas y de largo plazo. Ha impulsado a su eje social el trabajar en los factores sociales, culturales, económicos, individuales y el propio entorno, las cuales coadyuvan al incremento de los niveles de delincuencia y violencia.

El Plan Integral para la paz, seguridad y convivencia ciudadana de Guayaquil PAZSECOG 2024-2030, contiene los ejes estratégicos de acción que han sido recogidos de la Estrategia Nacional para la Prevención del Delito y la Violencia, tres objetivos específicos con sus distintas estrategias para desafiar la realidad que se vive actualmente en la ciudad, con el apoyo de todas las autoridades locales elegidas legítimamente por el pueblo, pero también por la fuerza del Gobierno Central, del colectivo privado, empresarial, académico, de la fuerza pública, de la Iglesia y por supuesto, de los ciudadanos. Todo ello con la finalidad de mantener un adecuado equilibrio para conseguir que la política pública local de seguridad se ejecute con miras a reducir todos los índices negativos que afectan a los Guayaquileños. Se prevé concentrar los esfuerzos para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, eso significa generar responsabilidades para que Guayaquil deje de ser la ciudad con mayor índice de violencia contra las mujeres, para que las zonas puedan transformarse culturalmente, para que los sistemas de atención de denuncias sean efectivos y empezar a reducir la lista negra de no denuncia, para que los Cuerpos de Agentes de Control Municipal tengan un plan de carrera digno y además tengan las herramientas necesarias para realizar su trabajo de control en el espacio público, para que la ciudad cuente con una tasa de prevención y apoyo a la seguridad que permita enfocar los recursos en la población que necesita recuperar el derecho de seguridad.

Se focalizará la atención de manera urgente en aquellas zonas prioritarias en las que los homicidios y asesinatos han quitado la paz a los ciudadanos; esto luego de un cruce de variables y un análisis técnico respecto a la intervención municipal que permita reconstruir o recomponer un tejido social que ha sido afectado. Zonas que serán intervenidas de manera emergente sin descuidar la atención que por competencia municipal se realiza en todos los territorios de la urbe guayaquileña. En las zonas focalizadas, se hará una primera intervención porque son espacios en los que la violencia ha permitido que los grupos de delincuencia organizada tomen el control; aquello solo se podrá conseguir contando con el apoyo de la administración de justicia y las autoridades del Ministerio del Interior y la Policía Nacional.

Las estrategias estarán definidas y relacionadas en este plan para lograr conseguir la ejecución de los tres objetivos y de manera programática a través de la medición de indicadores se irá verificando la ejecución de cada objetivo dentro de los próximos 7 años. Los objetivos se centran en el fortalecimiento de la gobernabilidad de la administración local de seguridad, en recomponer el tejido social y en robustecer las capacidades técnicas, tecnológicas y comunicacionales de la municipalidad. Es importante devolver la confianza de los ciudadanos en sus autoridades, confianza que se ha ido perdiendo a lo largo de los años por los innumerables casos de corrupción que se han manifestado en los funcionarios públicos, no solo los uniformados sino también los de la administración de justicia o aquellas instituciones encargadas del seguimiento y control de la seguridad.

La confianza de la ciudadanía en las autoridades se fortalece cuando se trabaja en comunidad y se actúa directamente en los territorios focalizados con la creación de comités para la PAZ y convivencia ciudadana y los Contralores Sociales que participen activamente en las decisiones de sus localidades. Los resultados de la ejecución de una adecuada política pública de seguridad ciudadana en lo local, solo se puede medir en un mediano o largo plazo por eso este plan tiene una temporalidad de 7 años. La seguridad basada en un enfoque de derechos, no se puede exigir solamente desde un nivel y tampoco puede responderse unilateralmente; la coordinación entre instituciones y con la participación comunitaria es lo que permite responder de manera integral y solucionar poco a poco los factores de inseguridad de una sociedad.

Este plan contará con tres estrategias importantes; la comunicacional, la tecnológica y la de prevención de violencia de género, que permitirán tener una Guayaquil digital, inteligente y receptiva a mejorar sus procesos, pero también una ciudad que proteja a los grupos vulnerables, que denuncie y que se sostenga desde la reivindicación de aquellos derechos que han venido afectándose a lo largo de los años para los grupos sociales más débiles. Es importante por ello que todos los ciudadanos de diferentes grupos hayan trabajado en la construcción de este plan para que se mantenga, ejecute, evalúe y corrija basado en la confianza de la ciudadanía en sus autoridades.

En América del Sur, la investigación de 2019 del estudio mundial sobre el homicidio de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), apunta a un vínculo entre las altas tasas de homicidios y los indicadores más amplios de desigualdad, como las tasas más altas de mortalidad infantil o el acceso desigual a la educación o los servicios de salud. “La desigualdad de ingresos está más fuertemente vinculada al homicidio que otros aspectos del desarrollo”. (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, UNODC, 2019).

Los esfuerzos de los Estados por combatir el delito y la violencia con políticas de “mano dura” como una copia de lo que en su momento incentivó Estados Unidos, han fallado en Latinoamérica, no solo en términos en seguridad ciudadana sino en el impacto negativo que han tenido en cuanto a la vulneración de derechos humanos de sus pobladores; por ello es que, para combatir las amenazas de un país, como el tráfico de drogas o el crimen organizado, se debe aplicar estrategias basadas en la prevención de la violencia, la prevención del delito y la participación ciudadana. Es este sentido, el 18 de julio del año 2023, el Ministerio del Interior de Ecuador, a través del Acuerdo Ministerial No. 60, acuerda aprobar algunos documentos fundamentales para reducir el delito y la violencia en el país; exhortando al Presidente de la República, disponer mediante Decreto, a las instituciones nacionales que componen el sistema de seguridad pública del Estado, observar los documentos (Planes, Políticas y Estrategias) con el fin de mejorar la convivencia ciudadana y mejorar las condiciones de seguridad de la sociedad.

Uno de esos documentos es la Estrategia Nacional para la Prevención del Delito y la Violencia, que tiene una matriz de indicadores, importante para la ejecución de la planificación local de seguridad del cantón Guayaquil. Es así como, en la línea de acción de la prevención del delito y la violencia, es fundamental su ejecución para reducir la incidencia delictiva y mejorar la percepción de seguridad ciudadana. La participación ciudadana también es importante como herramienta de consolidación de una cultura de paz y convivencia social pacífica. De igual manera lo son fortalecer los enfoques de género en los planes locales de seguridad ciudadana, incidir en la reducción de la problemática de convivencia social, contravenciones y delitos que afectan a la seguridad ciudadana, y fortalecer los mecanismos interinstitucionales y multi agenciales de cooperación y coordinación para prevención en seguridad ciudadana.

Es muy difícil para una comunidad que, dentro de contextos de pobreza, desigualdad y violencia, se puedan atender cuestiones de seguridad; generalmente, las comunidades se enfocan en resolver lo más importante para

ellos y una vez subsanados los problemas profundos, pueden intentar acercarse a modelos de participación ciudadana para tomar medidas contra la inseguridad. De igual forma sucede con las autoridades locales; pero, además, es necesario mencionar que, en los procesos de elección popular, las autoridades, trabajan para un período de gestión administrativa, en los mejores casos, de una duración de cuatro años, pero no se refuerzan los procesos de reconstrucción del tejido social profundo, lo cual merece una ejecución de estrategias a largo plazo, de mucho más de cuatro años. Es por ello que, cualquier planificación que se realice desde la perspectiva de la dotación de mejorar las condiciones de seguridad a una zona, primero debe concentrar los ejes de planificación en reducir las brechas sociales y de violencia que no permiten construir un escenario de ciudad segura y convivencia pacífica. Este Plan PAZSECOG 2024-2030, busca generar la articulación de esas estrategias para que se ejecuten los objetivos basados en la recomposición social de un barrio con cultura, deporte, salud, educación y emprendimiento; con la participación de los actores que, en un periodo mayor a cuatro años, tenga un seguimiento y adecuada evaluación.

En este marco, es prioridad de la Alcaldía Ciudadana, el recuperar las condiciones de gobernanza y gobernabilidad en los temas de seguridad en el territorio, así como enfocar todos sus esfuerzos en iniciar las acciones que traigan la paz en el futuro y reconstruyan el tejido social roto, y complementariamente actuar en mejorar las condiciones de los sistemas de seguridad existentes en Guayaquil.



1.1. Perspectiva criminológica

Los procedimientos preventivos contra el crimen son las estrategias que la criminología utiliza para dar respuesta al complejo problema de la inseguridad. La prevención de los delitos no solo evita la perpetración de la criminalidad en los distintos barrios, también, en términos económicos, ahorra recursos importantes al Estado que generalmente se utilizan en la represión, procesamiento y rehabilitación del delincuente; es más económico para una nación, gastar recursos en proyectos de prevención comunitaria o situacional que hacerlo en los procesos de sanción y reinserción. Tenemos cada vez más centros penitenciarios con más privados de libertad (que no necesariamente tienen sentencias ejecutoriadas), sin embargo, el modelo rehabilitador ha sido un rotundo fracaso a lo largo de los años y a lo largo de la mayoría de los países de la región; esto significa que la ejecución presupuestaria del Estado podría usarse con mayor eficiencia y eficacia si se destinaran esos recursos a evitar que la necesidad y oportunidad de cometer delitos se presenten.

La política social, como componente de la política de seguridad, se correlaciona con la prevención primaria, fenómeno de evitación delictiva caracterizado por su proyección hacia la eliminación o neutralización de las causas básicas del delito (Cid Moliné & Larrauri, 2001). El Derecho Penal no puede convertirse en la principal herramienta de control social, es la prevención del delito con base en la política criminal la que genera un mecanismo adecuado y sostenible de participación ciudadana y control social.

La seguridad, al ser entendida también como un proceso de percepción en cuanto al cuidado y resguardo que se tiene sobre los intereses principalmente humanos y las amenazas que pueden afectarlos, pasa por un componente importante de subjetividad también, por lo que no puede comprenderse bajo una única visión; la seguridad vista desde una lógica preventiva siempre va a suponer la correlación entre actores y procesos porque lo que resulta seguro para un grupo, no necesariamente es igual para otro y es esta influencia de la importancia de la seguridad humana lo que ha hecho que internacionalmente se fortalezcan los conceptos de seguridad integral y se construyan políticas, planes, programas y proyectos para satisfacer las necesidades más básicas de los seres humanos en ambientes libres de riesgos y amenazas, siempre teniendo en cuenta el respeto a los derechos humanos y respondiendo a los intereses de la sociedad. Por ello, en Ecuador, entendiendo que los problemas estructurales son los que han afectado a la ciudad de Guayaquil, se hace indispensable generar procesos que primero generen un diagnóstico estructural y social y su principal estrategia de ejecución local, sea la preventiva.

Las amenazas ya no son externas o territoriales, se han dinamizado y ya no solo requieren de una fuerza pública sólida para combatirlas, también se piensa en diferentes estrategias para combatirlas; en el caso del Plan para la Paz, Seguridad y Convivencia Ciudadana de Guayaquil PAZSECOG 2024-2030 se ha tomado en cuenta la estrategia preventiva y no punitiva, principalmente por el respeto a la normativa nacional y local que establece claramente las competencias de los Gobiernos Autónomos Descentralizados y señala al Estado como el único garante de la seguridad ciudadana y responsable de la articulación con los diferentes actores del país en sus distintos niveles para crear estrategias de prevención de delito y violencia; pero también porque la política preventiva desde una concepción criminológica, es más integral en cuanto al entendimiento de los fenómenos que generan la delincuencia y más sólida en cuanto a la protección de derechos humanos y a los resultados positivos a largo plazo.

1.2. Multicausalidad de la violencia y la delincuencia

Para la ejecución de una política de seguridad ciudadana, es importante tener herramientas que nos permitan entender cómo la violencia y los delitos que amenazan la vida y la integridad de las personas, son fenómenos que responden a multi causas y afectan al desarrollo de las personas en su comunidad. Para la seguridad ciudadana, el aumento de la violencia y la delincuencia y sus impactos siempre estarán correlacionados con aquellas percepciones y factores que no se analizan desde una óptica delictual sino social, la de la convivencia pacífica específicamente, los prejuicios, la intolerancia y por supuesto las carencias de garantías de derechos y servicios.

La violencia, el delito y por supuesto la inseguridad son fenómenos complejos de analizar; pueden surgir desde múltiples factores y manifestarse en diferentes aspectos de las relaciones sociales; así también, generan consecuencias graves en una comunidad. Estos fenómenos siempre tienen una transversalidad de múltiples causas y factores y aunque se intenta comprender el comportamiento de los delincuentes por los distintos análisis criminológicos, las teorías siempre varían, es así que en algunos espacios se puede entender que un criminal comete un delito por su composición desviada anatómica y biológica, en otros casos por asociarse con grupos desorganizados o construir vínculos con personas despreciables (teoría de la desorganización social), otros casos han reforzado la teoría de la anomia o no tener respeto por las normas, otros casos por no contar con un ambiente urbano mantenido de manera adecuada, otros casos por asociación diferencial que significa aprender de manera directa las malas costumbres en su comunidad y finalmente las teorías clásicas ya indican un modelo de desobediencia y falta de confianza al Estado y sus autoridades. Es así como, habiendo varios tipos de violencia, hay varios tipos de factores que generan esa violencia y se los puede determinar de la siguiente manera:

MULTICAUSALIDAD DE LA VIOLENCIA Y DELINCUENCIA



Cuadro N. 1: Multicausalidad de la violencia y la delincuencia. Elaboración propia.

- *Los factores sociales* que se reflejan en la deserción escolar y la desintegración familiar muestran evidencia en países de la región en los que se observa, por ejemplo, que en aquellos barrios dónde existe mayor cantidad de padres solteros, hay más robos. O aquellos hogares encabezados por mujeres presentan más delitos de lesiones. En aquellas áreas dónde los niños no van a la escuela coincide con ser las zonas en dónde hay mayor cantidad de delitos de todo tipo (excepto homicidios); por lo que es fundamental contar con programas para reinsertar a los niños en las unidades educativas, pero también capacitaciones para que los padres supervisen las actividades de sus hijos.

- *Los factores culturales*, como el consumo de alcohol, por ejemplo, sostienen evidencia de registro de mayores lesiones en áreas de las ciudades dónde hay más locales de venta de alcohol. Hay una correlación entre el consumo de alcohol y la conducta delictiva; la evidencia obtenida en dos poblaciones de prisiones de México arrojó que casi el 35% de los reclusos consumieron alcohol antes de cometer el delito. (Vilalta y Fondevila, 2013). El machismo y la poca eficacia para solucionar conflictos por la carencia de cultura o educación de una comunidad también se encuentran dentro de los factores culturales.

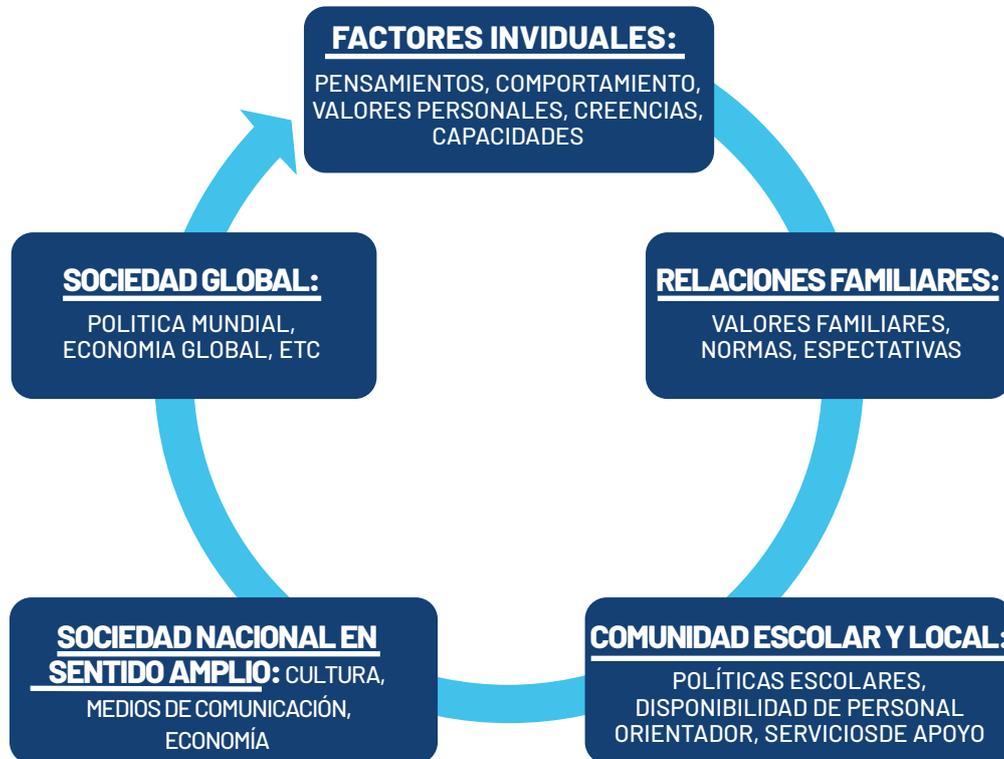
- *Los factores de inseguridad*, como la presencia de grupos delictivos o del crimen organizado, como sucede en Guayaquil, que se involucran en la comunidad y a base del miedo o la extorsión generan violencia en los territorios, proponiendo oportunidades de obtener crecimiento económico a los jóvenes de una comunidad.

- *Los factores económicos* como la falta de empleo, la pobreza, la inequidad son determinantes en cuanto al aumento de delitos. Es así como, del estudio (Banco Interamericano de Desarrollo, 2016) de los “Delitos violentos en las ciudades de América Latina” se desprende que, los distritos con mayores niveles de desempleo presentaron un recuento de homicidios significativamente más alto; que los distritos con niveles elevados de desempleo, familias monoparentales y mayor escolaridad presentaron un recuento más alto de robos. El factor de riesgo común en este estudio para el aumento de robos fue el desempleo; es evidente que la geografía del delito se correlaciona con la geografía del desempleo y las penurias económicas; son, el desempleo y la marginalidad socioeconómica, los factores que aumentan la delincuencia.

- *Los factores del entorno y factores individuales*, que refieren a que la desorganización social no solo se basa en aspectos de pobreza o carencias económicas, sino también a deficiencias en la forma en como los habitantes solucionan los problemas comunes o la poca apropiación que tienen de sus espacios públicos. Son factores asociados con la migración, la inestabilidad residencial, el porcentaje de población joven.

Son las acciones coordinadas entre varios sectores locales o nacionales como de Salud, Educación, Inclusión Económica y Social, Cultura, Interior, Deporte, Trabajo y el sector de administración de justicia, las que van a permitir reducir los índices de delincuencia y son los esfuerzos multisectoriales los que previenen y abordan la problemática local de violencia. Es importante mencionar que, si no se conocen las causas de la delincuencia y se descarta la evidencia científica al crear una política pública, se corre el riesgo de implementar estrategias ineficaces por darle mayor relevancia a las consideraciones de carácter político que a las técnicas.

MULTICAUSALIDAD DE LA VIOLENCIA Y DELINCUENCIA



Cuadro N.2 Tomado del Manual sobre la aplicación eficaz de las Directrices para la prevención del delito, Naciones Unidas, 2011. Elaboración propia.

Al aplicar medidas preventivas desde lo local es importante aplicar los tiempos y enfoques de estas acciones; y es que, desde una perspectiva criminológica y sociológica, debe ejecutarse los tres niveles de prevención (primaria, secundaria y terciaria). En un primer nivel las acciones se orientan a evitar que se realicen hechos delictivos, generalmente en espacios donde no se ha cometido ningún delito o las personas no están inmersas en condiciones de delincuencia, justamente para que se refuercen los valores sociales de una comunidad y no se cometan los delitos. La prevención secundaria apunta a generar intervenciones en lugares con un riesgo alto de que se incurra en acciones delictivas o violentas, por eso se hace una identificación local del territorio y sus habitantes para establecer mecanismos de prevención que protejan a esta comunidad o brinden mejores alternativas a sus habitantes. La intervención se realiza con programas que protejan a la comunidad más vulnerable, especialmente niños, niñas y adolescentes, reforzando sus programas educativos, de distracción y buen uso del tiempo libre y recuperando los espacios públicos, por ejemplo, con buenos sistemas de alumbrado público o la dotación adecuada de servicios básicos. La prevención terciaria es una intervención a través de programas dirigidos a aquellas personas que ya han cometido delitos y han ingresado al sistema de justicia penal, generalmente son programas que apuntan a la reinserción del delincuente o en un caso más práctico en cuanto a efectividad de evidencia científica: medidas alternativas a la prisión que, en el caso de delincuentes juveniles ha demostrado que la reincidencia de cometer delitos es menor.

En ese sentido la gobernanza local para la seguridad debe generar estrategias de prevención

generales e integrales. Las estrategias de prevención comúnmente han sido estudiadas en tres tipos (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2011): la prevención situacional, la prevención social y la prevención comunitaria.

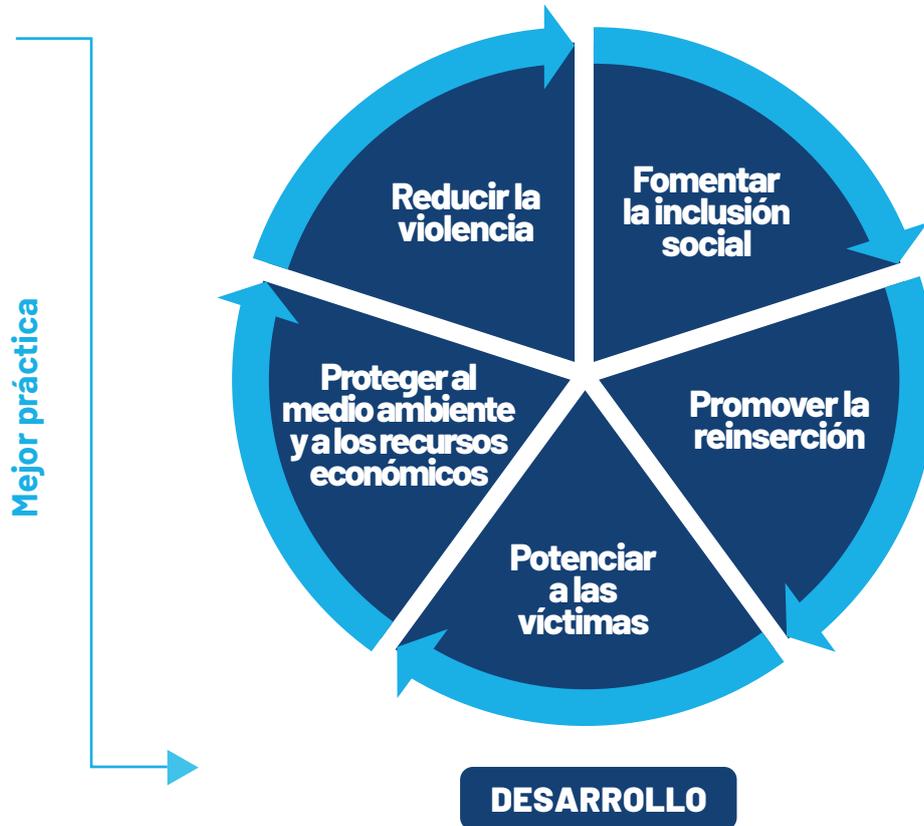
- **La prevención situacional**, es aquella que va a buscar de manera imperativa que el Municipio de Guayaquil, transforme positivamente el crecimiento urbano y desorganizado que ha existido en la ciudad. Este tipo de prevención busca mejorar los espacios públicos con diseños ambientales adecuados y estudiados con resultados positivos en ciudades de la región; dotar de servicios básicos a los territorios que se encuentran focalizados en el plan, entregar legalización de terrenos con sus respectivos títulos de propiedad a aquellas personas que durante muchos años han vivido con expectativa de tener viviendas propias, dar uso adecuado a los espacios abandonados por el Estado, arreglarlos o recomponerlos; iluminar la mayor cantidad de calles, plazas, escalinatas y parques para que se reduzca de manera importante la oportunidad de cometer delitos; instalar cámaras de videovigilancia y articular los sistemas tecnológicos de atención de emergencias de manera oportuna; instalar sistemas de alarma comunitaria para responder a la necesidades imperantes de seguridad de las zonas que deberán organizarse en Comités de PAZ y convivencia ciudadana para poder manejar con responsabilidad estos sistemas, entre otras acciones que se enmarcan dentro de este tipo de prevención en las que el Municipio debe articularse interinstitucionalmente para fortalecer la presencia del Estado en estos territorios y empezar a disminuir la percepción de inseguridad en los mismos.

- **La prevención social** se basa especialmente en el desarrollo de la comunidad y en reducir la presencia de los factores de riesgo y reforzar los factores de protección de sus habitantes ante presencia de delitos; se piensa en establecer una serie de programas sociales, educativos, formativos, destinados a los grupos más vulnerables principalmente, niños, niñas y que fortalezcan sus habilidades; también capacitaciones a familias o proyectos de esparcimiento o programas que les otorguen ayuda en la crianza de sus hijos. También se puede orientar a los niños que son habitantes de calle o viven en asentamientos ilegales con el objetivo de fortalecer sus conductas individuales que los protejan de la delincuencia y les permitan decidir lo correcto, reduciendo el involucramiento en las estructuras de delincuencia organizada y violencia.

- **La prevención comunitaria**, se dirige a los territorios que tienen riesgo de caer en la delincuencia o ser víctimas de esta. Áreas con carencias de todo tipo y sin ningún tipo de cohesión o vinculación de la comunidad ni entre los mismos habitantes ni en su relacionamiento con autoridades. Los programas que se ejecutan en este tipo de prevención buscan directamente mejorar las condiciones de estas comunidades aumentando la sensación de seguridad y la protección de sus habitantes; respondiendo directamente a sus necesidades; estos programas incluyen la participación comprometida de la sociedad, es decir, considera la buena disposición de las personas para involucrarse en los programas que crean las autoridades y evitar así que, en conjunto, la delincuencia ingrese a destruir su paz.

Existen diversas herramientas en la actualidad que nos dan pautas de cómo deben elaborarse las estrategias de prevención del delito para favorecer al desarrollo de una comunidad y que sea sostenible en el tiempo:

COMUNICACIÓN EN BASE A OBJETIVOS-MEDICIÓN DE EFECTOS



Cuadro N. 3 Tomado del Manual sobre la aplicación eficaz de las Directrices para la prevención del delito de elaboración de Margaret Shaw, UNODC, 2011. Elaboración propia

La prevención del delito puede relacionarse con los conceptos de desarrollo sostenible porque debe responder a las necesidades de las generaciones futuras, lo cual es importante en nuestro país porque un plan de prevención desde lo local busca brindarles mejores oportunidades a las generaciones venideras es por ello que el Plan PAZSECOG 2024-2030, no tiene un tiempo de ejecución por el periodo administrativo de una autoridad sino que busca ser un proceso de prevención de delito que vaya más allá del mandato de un gobierno y que sea sostenible en el tiempo.

1.3. La cadena de valor de la seguridad

Hay que identificar los procesos a que contribuyen a conseguir que Guayaquil sea una ciudad segura; para ello se realizó un diagnóstico situacional e institucional, que identificó los riesgos que tiene la ciudad a lo largo y ancho de su territorio y arrojó datos de importante análisis para la toma de decisiones de política pública que podremos ver posteriormente. Ya lo decían Frühling y Hein en el 2010: “El incremento del delito usualmente se encuentra en el centro del debate político, lo que puede llevar a poner en práctica medidas que se conforman más al sentido común, que a la evidencia rigurosa” por lo que es importante construir estas políticas públicas basándonos en evidencia rigurosa y en la data sostenida en los diagnósticos, porque al ser la seguridad un tema de interés común suele estar bastante politizado y más allá de políticas transitorias, la construcción de cimientos que parten de una lógica preventiva y de control del delito van a obtener resultados positivos y que beneficien a la comunidad a largo plazo; por ello también es fundamental que los procesos de seguimiento y evaluación de las intervenciones realizadas se realicen con estricta rigurosidad.

De acuerdo con la evidencia rigurosa, la cadena de valor de la seguridad ciudadana tiene éxito cuando se trabaja en **primer lugar en términos de prevención diseñando estrategias** para proteger principalmente a la población joven en todas sus formas, así como la mejora de los espacios públicos, la dotación de servicios básicos y construcción de programas de impacto a largo plazo que generen cohesión en una comunidad.

En segundo lugar, debe existir un adecuado control respecto a los ilícitos e infracciones cometidas en un territorio, es importante dentro del control, el aporte de la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas en las fronteras del país, impidiendo todo tipo de delitos, principalmente el de tráfico de personas y el tráfico de drogas, hay que comprender que el mantenimiento del orden público permite el desarrollo en democracia de una sociedad y previene conflictos sociales.

En tercer lugar la sanción por parte de los administradores de justicia, debe asegurarse con respeto a la ley y las normas de acuerdo a la gravedad de las infracciones, con respeto a los Derechos Humanos y sin abuso de ningún tipo; las denuncias deben ser atendidas de manera célere, el ejercicio de la acción penal debe ser oportuno, los fiscales y jueces deben ejecutar sus sentencias en estricto derecho y con respeto al debido proceso, pero además la investigación criminal debe realizarse coordinadamente entre los entes investigativos policiales y los investigativos judiciales garantizándole a los ciudadanos el respeto de sus derechos de libertad y seguridad.

En cuarto lugar, la rehabilitación y la reinserción social son pilares del establecimiento de un territorio en paz, el Estado no puede perder el control de los Centros Penitenciarios, los modelos de gestión y programas penitenciarios deben buscar que la población reclusa efectivamente pueda reinsertarse en la sociedad, atendiendo con prioridad a los grupos vulnerables, principalmente los adolescentes, para que se rompa el círculo de la criminalidad y delincuencia de manera inmediata.

Las personas privadas de libertad deben tener condiciones de vida digna y el tratamiento de sus casos debe hacerse con profesionales que contribuyan a la recuperación de estos ciudadanos. Es importante en este sentido analizar a importancia de buscar medidas alternativas a la prisión dentro de la cadena de valor de la seguridad, toda vez que existe evidencia comprobada que, en términos de reincidencia, cuando la pena es privativa de libertad, la reincidencia de cometer delitos es más alta versus las condenas de servicios comunitarios o con medidas alternativas a la prisión. Los derechos de las víctimas deben ser respetados, la atención a las víctimas debe hacerse con respeto y conocimiento para impedir su revictimización. Finalmente, como último eslabón de la cadena de valor de la seguridad la doctrina sugiere la pertinencia del seguimiento y evaluación de las políticas públicas, que requiere del diseño de indicadores, indicadores que serán los que nos permitan medir el éxito o no de la implementación de una política a través de las metas planteadas.



Cuadro N. 4 Cadena de valor de la seguridad⁵. Elaboración propia.

⁵ Cadena de valor de la seguridad, Ministerio del Interior, 2018.



2. METODOLOGÍA DE LA CONSTRUCCIÓN DEL PLAN INTEGRAL PARA LA PAZ, SEGURIDAD Y CONVIVENCIA CIUDADANA DE GUAYAQUIL PAZSECOG 2024-2030

METODOLOGÍA DE LA CONSTRUCCIÓN DEL PAZSECOG 2024-2030



Cuadro N. 5 Metodología de la Construcción del Plan . Elaboración propia.

El Plan Integral para la Paz, Seguridad y Convivencia Ciudadana de Guayaquil PAZSECOG 2024-2030, es el documento a través del cual se ejecutará la política pública local de seguridad en un periodo de tiempo de siete años. Su elaboración parte de un diagnóstico pormenorizado que identifica la problemática local de la ciudad de Guayaquil a través de la recopilación de información cuantitativa y cualitativa, lo cual, luego de una sistematización de datos nos permitirá definir los factores de riesgo que serán puestos en conocimiento de los distintos actores de la ciudad para después construir el plan que tendrá varias zonas focalizadas en las que se intervendrá de manera emergente y se ejecutarán los tres objetivos específicos, sin descuidar los otros sectores de la ciudad que por competencia municipal, merecen atención prioritaria.

El plan además contará con estrategias que permitirán el cumplimiento de los objetivos. Cada programa y proyecto tendrá un responsable y actores que apoyarán su ejecución. Finalmente, se crearán indicadores para cada uno de los proyectos del PAZSECOG 2024-2030, indicadores de gestión, que serán evaluados periódicamente dependiendo del tipo de proyecto, con la finalidad de que, al año 2030, la mayoría de los proyectos haya sido evaluados y repotenciados, de ser el caso. En la construcción de este plan la articulación intersectorial será fundamental y participarán, además, diversos actores, incluidos los que no forman parte de la cadena de seguridad estatal o local como son los que forman parte de la Academia, la empresa privada y los empresarios del cantón, la sociedad civil y los líderes y lideresas barriales. Actores que se involucrarán activamente para que la ciudad se vuelva una ciudad más segura.

El PAZSECOG 2024-2030, tomó como guía metodológica a la Estrategia Nacional para la Prevención del Delito y la Violencia (Ministerio del Interior, Acuerdo Ministerial N.60, 2023) presentada por el Ministerio del Interior, a través de Acuerdo Ministerial N.60 de fecha 18 de julio de 2023, en la que se define una matriz de indicadores importante para la ejecución de la planificación local de la seguridad. En esta línea de acción de la prevención del delito y la violencia, es fundamental la participación ciudadana, que debe utilizarse como una herramienta para la consolidación de la paz y la convivencia social pacífica; en ese sentido, se realizaron seis talleres con participación de distintos actores de la sociedad civil, de la academia, de las empresas, de la función ejecutiva, de la función judicial y de los gobiernos autónomos descentralizados.

El Plan contiene 3 ejes estratégicos que se ajustan a lo señalado en la “Guía para la elaboración de Planes Locales de Seguridad Ciudadana”⁶ y en la Estrategia Nacional para la Prevención del Delito y la Violencia que permite aterrizar la construcción de los ejes a nivel local. Se implementará y ejecutará partiendo de algunos preceptos como son: el liderazgo de la máxima autoridad política del cantón que es el alcalde de la ciudad, con el apoyo ejecutivo de la Empresa Pública de Seguridad SEGURA EP y otras instituciones municipales en los ejes sociales, seguridad, situacionales, comunitarios y económicos cuyo objetivo es la presencia en los territorios para ir disminuyendo brechas de desigualdad. Estos principios se transforman en el desarrollo del primer objetivo del plan que es el fortalecimiento de la gobernabilidad de la seguridad en el cantón. Se requiere apoyo de los miembros del Concejo Municipal de Guayaquil, para la aprobación de la normativa que fuese necesaria implementar para mejorar la convivencia ciudadana y reducir la percepción de inseguridad.

Se dará prioridad a aquellas zonas que ya han sido identificadas como inseguras y violentas por la Policía Nacional de acuerdo con las distintas tipologías de delitos y la correlación de variables o factores de inseguridad que se obtuvieron del diagnóstico situacional e institucional. En estas zonas se focalizará la intervención municipal que buscará recomponer el tejido social; sin quitar atención a aquellas zonas definidas en los planes y competencias municipales; de allí se consolidará el segundo objetivo que busca reconstruir el tejido social y la convivencia ciudadana en el cantón. Finalmente, la gestión institucional debe robustecerse no solo a través de la presencia de las autoridades en los territorios focalizados sino con la asignación de recursos técnicos, normativos, tecnológicos, logísticos y operativos para sostener una municipalidad con una mejor estructura de seguridad en los años venideros. Todos los objetivos deben tener un seguimiento y evaluación adecuados; la implementación de las políticas públicas en estos territorios priorizados y sus programas y proyectos tendrán indicadores de gestión. El seguimiento, medición y evaluación será realizado luego de la conformación de un comité y se desarrollará de manera programática, identificando la métrica para cada proyecto con el objetivo de que, a los siete años de ejecución de este, se puedan haber avalado, reestructurado o desechado todos los proyectos del plan de seguridad del Cantón.

⁶Guía para la elaboración de Planes Locales de Seguridad Ciudadana (ministeriodegobierno.gob.ec), junio 2019.



3. DIAGNÓSTICO SITUACIONAL DE VIOLENCIA, DELITOS Y PROBLEMÁTICA DE CONVIVENCIA SOCIAL EN EL CANTÓN GUAYAQUIL.

La Guía Metodológica 1 de “Diagnóstico Integral de la Seguridad y Convivencia Ciudadana” del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, señala que, “un diagnóstico local de inseguridad constituye en un medio ideal para comenzar a construir una política de gestión de información que asegure la producción y la retroalimentación permanente de datos entre los distintos actores”. (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2009)

3.1. Generalidades

De acuerdo con Estudio Mundial del año 2019 sobre el homicidio de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), “el crimen organizado por sí solo puede ser una fuente importante de violencia letal. Desde el comienzo del siglo XXI, el crimen organizado ha provocado aproximadamente el mismo número de asesinatos que todos los conflictos armados de todo el mundo combinados”. “La tasa de homicidios de 17.2 víctimas por cada 100,000 habitantes en las Américas fue la más alta registrada en la región”. Esta violencia aumenta para las mujeres por parte de parejas íntimas o miembros de la familia, siendo el hogar, el lugar de mayor peligro para este género en la actualidad. La violencia no se encuentra únicamente en los delitos, sino en aquellas perpetraciones que hacen sentir a la población insegura en el desarrollo de sus actividades diarias. (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, UNODC, 2019)

Ecuador no está lejos de estas formas de violencia, tal es así que entre el año 2016 al 2022, la tasa de homicidios incrementó casi un 500 por ciento⁷; pasó de tener 5.6 muertes violentas por cada 100.000 habitantes en el año 2017, a 25.5 muertes violentas por cada 100.000 habitantes al finalizar el año 2022 y, al finalizar julio del año 2023, existe una tasa de 23,97 por cada 100.000 habitantes.

Guayas es una de las provincias consideradas de mayor inseguridad en el territorio ecuatoriano. En los últimos años se han suscitado eventos de carácter violento que la han afectado severamente: motines en los centros de

⁷InsightCrime en cifras: epicentros de homicidios en América Latina. Obtenido de <https://es.insightcrime.org/noticias/insight-cifras-zonas-criticas-homicidios-america-latina/> 2023.

privación de libertad, secuestros, secuestros extorsivos, coches bomba, amenazas, robos y muertes violentas. Guayaquil, siendo la ciudad más numerosa de la provincia, concentra una tasa de **78,65 muertes violentas por cada 100.000 habitantes** (diciembre 13 de 2023), es la más alta de la ciudad desde que se realizan mediciones de indicadores de violencia y delito en el país.

Guayas es una de las provincias consideradas de mayor inseguridad en el territorio ecuatoriano. En los últimos años se han suscitado eventos de carácter violento que la han afectado severamente: motines en los centros de privación de libertad, secuestros, secuestros extorsivos, coches bomba, amenazas, robos y muertes violentas. Guayaquil, siendo la ciudad más numerosa de la provincia, concentra una tasa de 78,65 muertes violentas por cada 100.000 habitantes (diciembre 13 de 2023), es la más alta de la ciudad desde que se realizan mediciones de indicadores de violencia y delito en el país.

Este diagnóstico parte de conocer los factores de criminalidad que están provocando que la tasa de muertes violentas e inseguridad, haya aumentado sostenidamente a lo largo de los años y así poder entregar a las autoridades locales, una herramienta que les permita tomar las mejores decisiones de política pública para mejorar las condiciones de vida de los habitantes de Guayaquil, en un periodo de 7 años; partiendo de que, las estrategias internacionales de prevención del delito apoyan la construcción técnica y estratégica de objetivos sostenidos en el tiempo, con apoyo interinstitucional y el involucramiento de actores de la sociedad civil, con el fin de obtener resultados positivos.

La información que se obtuvo para la generación del diagnóstico provino, principalmente del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) cuya data oficial se encuentra consolidada en su mayoría en el año 2010, por lo que, también se utilizaron otras fuentes de información como las Ordenanzas del Cabildo Municipal, el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de la ciudad de Guayaquil 2021, la data oficial de los ministerios nacionales de seguridad, salud, educación e inclusión social; de igual forma la data del Sistema Penitenciario, del Sistema Portuario, del Consejo de la Judicatura, de la Empresa Pública Municipal para la Gestión de Riesgos y Control de la Seguridad SEGURA EP, del Servicio Integrado de Seguridad ECU911, de la Policía Nacional, de la Empresa Pública Municipal de Tránsito y Movilidad de Guayaquil E.P ATM, de las distintas dependencias municipales, de las Fuerzas Armadas, la iniciativa Spotlight, encuestas de victimización, portales de búsqueda, informes de iniciativas civiles, documentos académicos, unidades de investigación, entre otras.

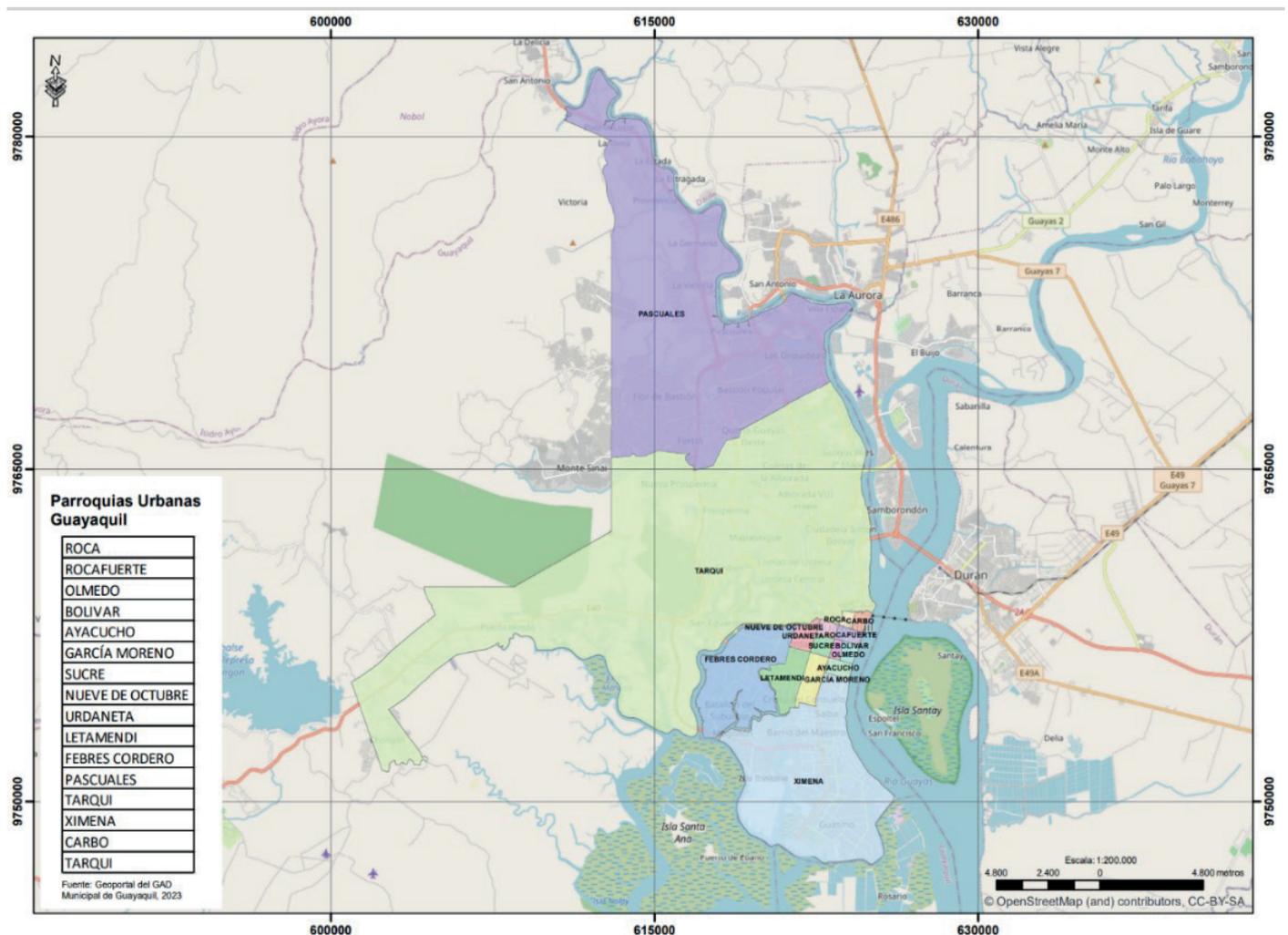
Es importante recalcar que, a la fecha de la elaboración del diagnóstico, la data oficial del país, de acuerdo con la ejecución del censo nacional del año 2022 (INEC), se encontraba en validación, por lo que la misma institución denominó a los datos de sus fuentes de información como preliminares y/o proyecciones.

3.1.1. Guayaquil, su territorio y la división administrativa 2023

De acuerdo con la información del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial 2019-2023 y el Plan de Uso y Gestión del Suelo del cantón Guayaquil, los límites del cantón al norte con los cantones Lomas de Sargentillo, Nobol, Daule, y Samborondón, mientras que al sur por el Golfo de Guayaquil y la provincia de El Oro y del Azuay; al oeste limita con la provincia de Santa Elena y el cantón Playas, y al este con los cantones Durán, Naranjal y Balao. El límite de la cabecera cantonal se encuentra influenciado al este por las riberas del río Daule, Guayas, y por el oeste el Estero Salado y la cordillera Chongón-Colonche y una extensión considerable de manglar.

Guayaquil está integrado por quince parroquias urbanas: Ayacucho, Bolívar (Sagrario), Carbo (Concepción), Febres Cordero, García Moreno, Letamendi, Nueve de Octubre, Olmedo (San Alejo), Roca, Rocafuerte, Sucre, Tarqui, Urdaneta, Ximena y Pascuales, a estas se suma Chongón, un sector que no es considerado política o administrativamente parroquia, pero coloquialmente se la identifica como tal, además de cinco parroquias rurales: Juan Gómez Rendón (Progreso), El Morro, Posorja, Puná y Tenguel. Sin embargo, el crecimiento de la ciudad a lo largo de los años determinó que las parroquias periféricas continuarán creciendo en área y población, mientras las otras seguían manteniendo las dimensiones originales, dando como resultado parroquias que, en algunos casos, sobrepasan la población de algunas provincias del país mientras son muy pequeñas en tamaño y número de habitantes, por lo cual, se planteó la delimitación de distritos.

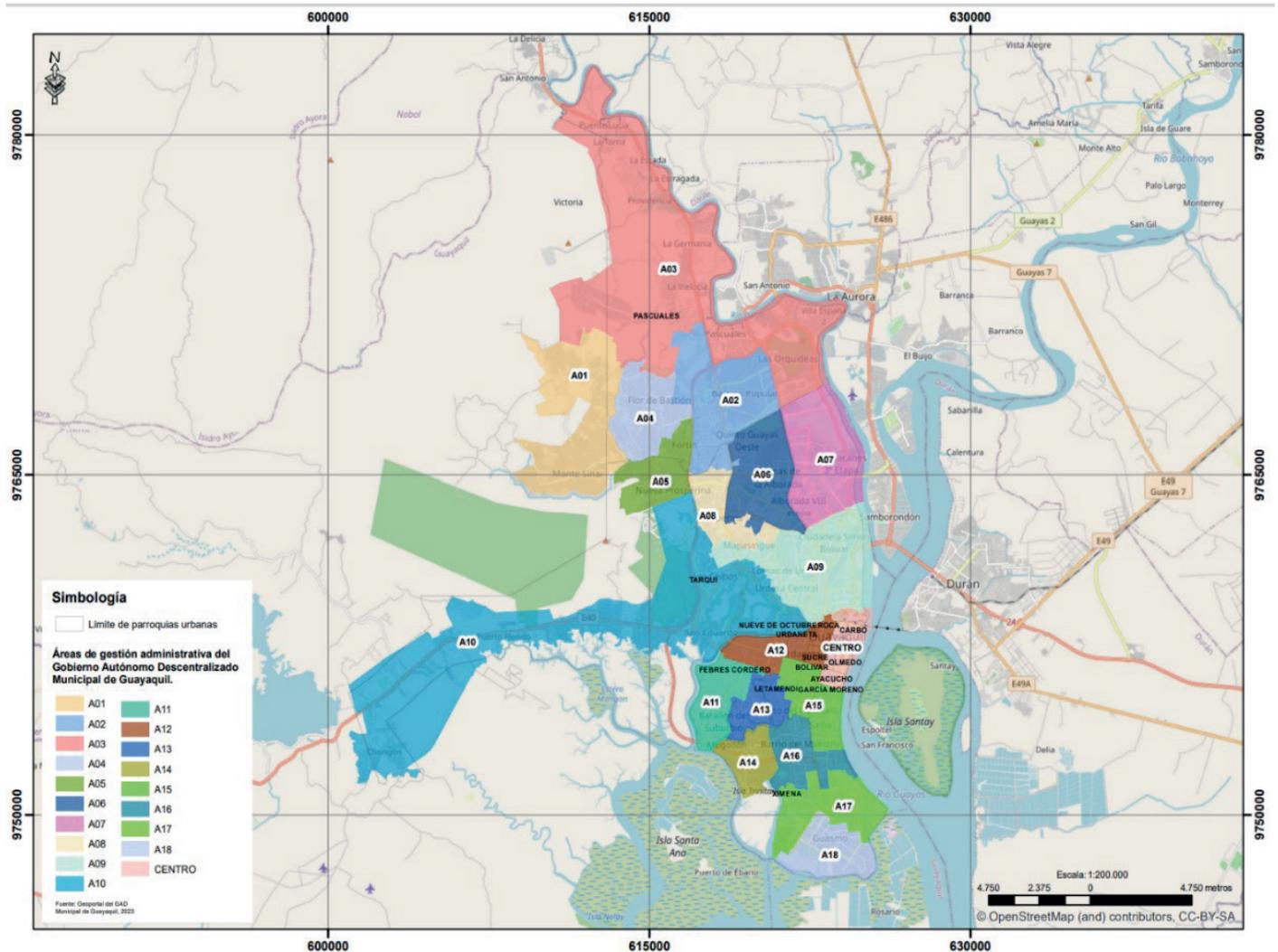
Mapa N. 1. Parroquias de Guayaquil



Elaboración propia.
Fuente: Geo portal, Municipio de Guayaquil, 2023

A raíz del crecimiento de la ciudad en área y población, en julio de 2023, la administración de la Ilustre Municipalidad de Guayaquil, expidió la Ordenanza⁸ que define “los lineamientos generales del modelo de gestión administrativa del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Guayaquil” y que tiene por objeto la “organización de la ciudad de Guayaquil en diecinueve (19) áreas de gestión, con la finalidad de introducir lineamientos generales en la delimitación y focalización de la gestión administrativa de la ciudad, para distribuir de manera adecuada, equitativa y eficaz los programas, obras y proyectos municipales, y procurar la satisfacción de las necesidades básicas insatisfechas de la población, medida principalmente con los indicadores relacionados con el equipamiento urbano, dando prioridad a aquellas cuyos indicadores sean menores”, lo cual modificará en un futuro la división administrativa de la ciudad. Lo anterior, con un concepto de descentralización urbana, con el objetivo de ordenar el crecimiento desmedido que ha tenido la ciudad en la última década y priorizar y focalizar la atención de necesidades básicas en los barrios con menor desarrollo mejorando la planificación de obras, programas y proyectos en general.

Mapa N. 2. 19 áreas de gestión administrativa de la ciudad de Guayaquil.



Fuente: Lineamientos generales del Modelo de Gestión Administrativa del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Guayaquil, 2023.

⁸Gaceta Oficial #3, 17 de julio de 2023, “Ordenanza que define los lineamientos generales del modelo de gestión administrativa del Gobierno Autónomo Descentralizado de la ciudad de Guayaquil.

De acuerdo con la Ordenanza que define los Lineamientos Generales del Modelo de Gestión Administrativa del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Guayaquil, ⁹publicado en la Gaceta Oficial N.3 del 17 de julio de 2023, las 19 áreas de gestión administrativa comprenden los siguientes barrios:

- **Área de gestión A01:** Mi Lote, Sergio Toral, Monte Sinaí.
- **Área de gestión A02:** Pascuales, Monte Bello, Bastión Popular, La Florida, Las Orquídeas Oeste.
- **Área de gestión A03:** Puente Lucía, Lago de Capeira, San Francisco, Chorrillo, Pascuales, Las Orquídeas Este, Los Vergeles.
- **Área de gestión A04:** Flor de Bastión, Paraíso de la Flor, Cordillera del Cóndor, Balerio Estacio.
- **Área de gestión A05:** El Fortín, Nueva Prosperina, La Florida, Socio Vivienda.
- **Área de gestión A06:** Quinto Guayas Oeste, El Cóndor, Juan Montalvo, Los Álamos, Lomas de Prosperina, Alborada Oeste, Urdenor.
- **Área de gestión A07:** Quinto Guayas Este, Samanes, Guayacanes, Los Sauces, Acuarela, Alborada Este.
- **Área de gestión A08:** La Florida, Prosperina, Mapasingue.
- **Área de gestión A09:** Los Ceibos, Urdesa, Kennedy, Simón Bolívar, Garzota, La Fae, Atarazana, Puerto Santa Ana, Tarqui.
- **Área de gestión A10:** Los Ceibos, Paraíso, Bellavista, San Eduardo, Puerto Azul Norte y Sur, Cerro Azul, Palobamba Norte y Sur, Puerto Hondo, Nueva Esperanza, Las Pampas, Chongón.
- **Área de gestión A11:** Abel Gilbert, Estero Salado, Batallón del Suburbio.
- **Área de gestión A12:** 9 de octubre Oeste, Sucre, Urdaneta, Febres Cordero.
- **Área de gestión A13:** Letamendi, Puerto Liza.
- **Área de gestión A14:** Trinitaria.
- **Área de gestión A15:** García Moreno, Ximena, Del Astillero, Las Américas, Del Centenario, Cuba, la Saiba, Los Almendros, 9 de octubre Este.
- **Área de gestión A16:** Guangala, Luz del Guayas, Huancavilca, Sopeña, Los Esteros, Pradera.
- **Área de gestión A17:** Floresta, Río Guayas, Unión, Guasmo Oeste.
- **Área de gestión A18:** Guasmo Este.
- **Área de gestión A19/Centro:** Cerro del Carmen, Las Peñas, Pedro Carbo, Roca, Rocafuerte, Bolívar, Olmedo, Ayacucho, Del Astillero.

Sobre esta división territorial actual, es sobre la que se desarrollará la interrelación de variables de delincuencia y factores de criminalidad para poder focalizar la intervención municipal con programas y proyectos que se ejecutarán a lo largo de 7 años dentro de los objetivos del PAZSECOG 2024-2030.

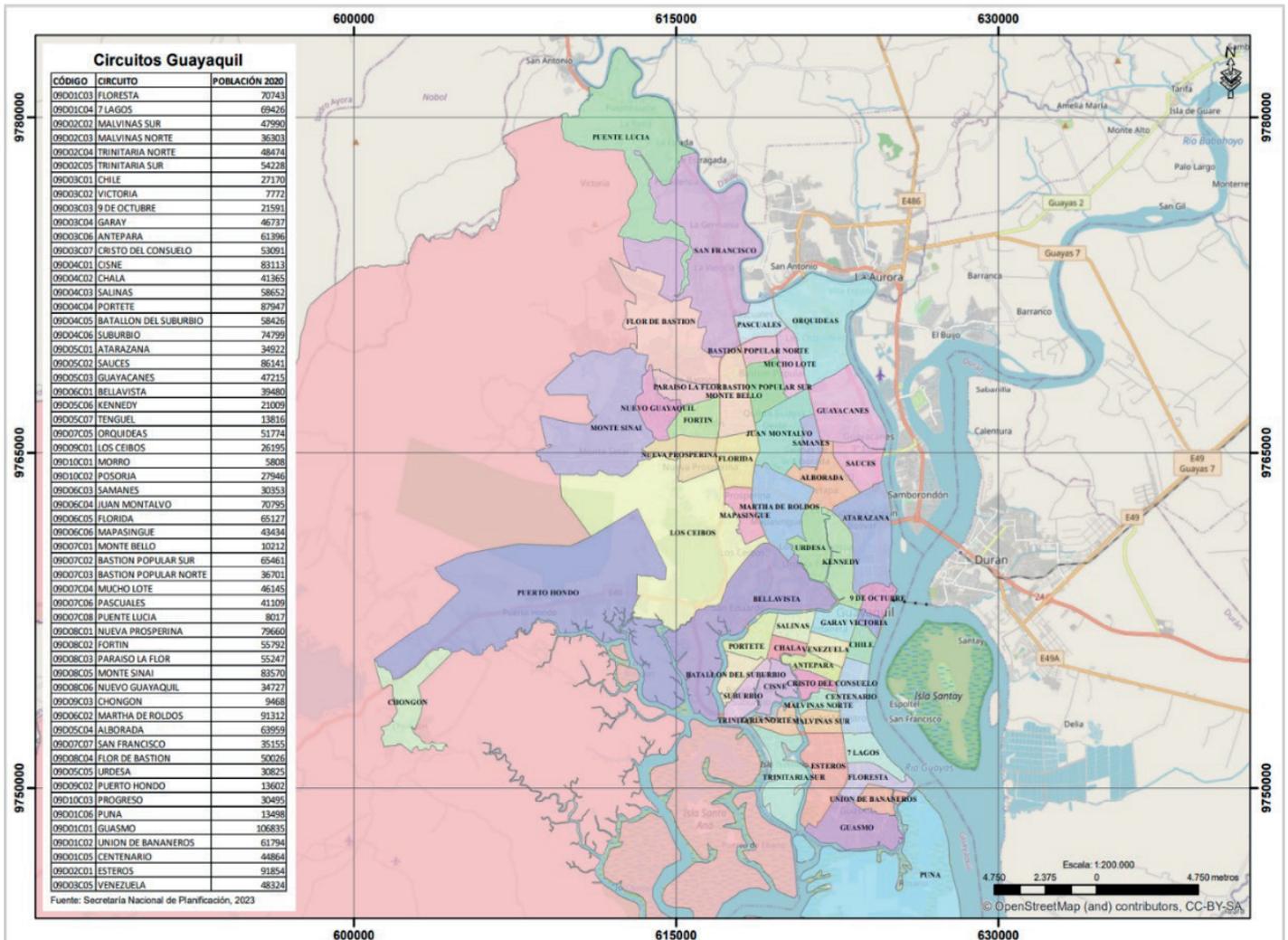
Existe información de división administrativa que es importante señalar, que se usa desde el año 2010, en la que se plasman los datos de la Policía Nacional a través del Cuadro de Mando Integral. Desde la lógica criminal, se entiende que la actividad delictiva, no es exclusiva de un territorio, la delincuencia no tiene límites geográficos ni distinción de fronteras, por ello, desde el Ministerio del Interior del Ecuador, se incluyen cantones como Durán y Samborondón, a los que la Policía Nacional toma en cuenta para el registro de la data y que es importante explicar porque la información respecto a delitos y violencia se obtuvo desde esa matriz informativa. Es así como la Policía Nacional del Ecuador, se basa en la distribución administrativa por Distritos, Circuitos y Subcircuitos; distribución que creó la Secretaría Nacional de Planificación SENPLADES¹⁰ en el año 2010.

⁹Gaceta Oficial #3, 17 de julio de 2023, “Ordenanza que define los lineamientos generales del modelo de gestión administrativa del Gobierno Autónomo Descentralizado de la ciudad de Guayaquil.

¹⁰Descentralización de zonificación distritos y circuitos; Secretaría nacional de planificación, SENPLADES.

De acuerdo a la distribución operativa de la Policía Nacional, el Distrito Metropolitano de Guayaquil (DMG) corresponde a la zona 8 que incluye a las ciudades de Guayaquil, Durán y Samborondón y se encuentra conformado por 12 distritos y 57 circuitos. Los Distritos son: Modelo, 9 de octubre, Nueva Prosperina, Pascuales, Florida, Sur, Porte, Esteros, Durán, Los Ceibos, Samborondón, Progreso.

Mapa N. 3 Distribución por Distritos, Circuitos y Subcircuitos. Policía Nacional del Ecuador.



Elaboración propia.

Fuente: Distribución por Distritos, Circuitos y Subcircuitos. SENPLADES. Policía Nacional del Ecuador, 2010.

3.2. Factores de incidencia de inseguridad en el cantón Guayaquil.

De acuerdo con lo señalado por UNODC, “los problemas de seguridad son cada vez más el resultado de la intersección de las vulnerabilidades individuales, los riesgos locales y los flujos ilícitos procedentes del otro lado de las fronteras nacionales”. (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2011) , por ello, es importante la construcción de un Plan de Seguridad Ciudadana que garantice la seguridad de los habitantes de la ciudad de Guayaquil a partir de estrategias de prevención del delito y la violencia.

Uno de los tipos de prevención de delito es el que se enfoca en reducir la presencia de factores de riesgo y refuerza los factores de protección a través de habilidades humanas y de proyectos y programas comunitarios; por ello es importante identificar factores, de diferente naturaleza, que guardan relación con el cometimiento de delitos, algunos de ellos se detallan en los siguientes apartados:

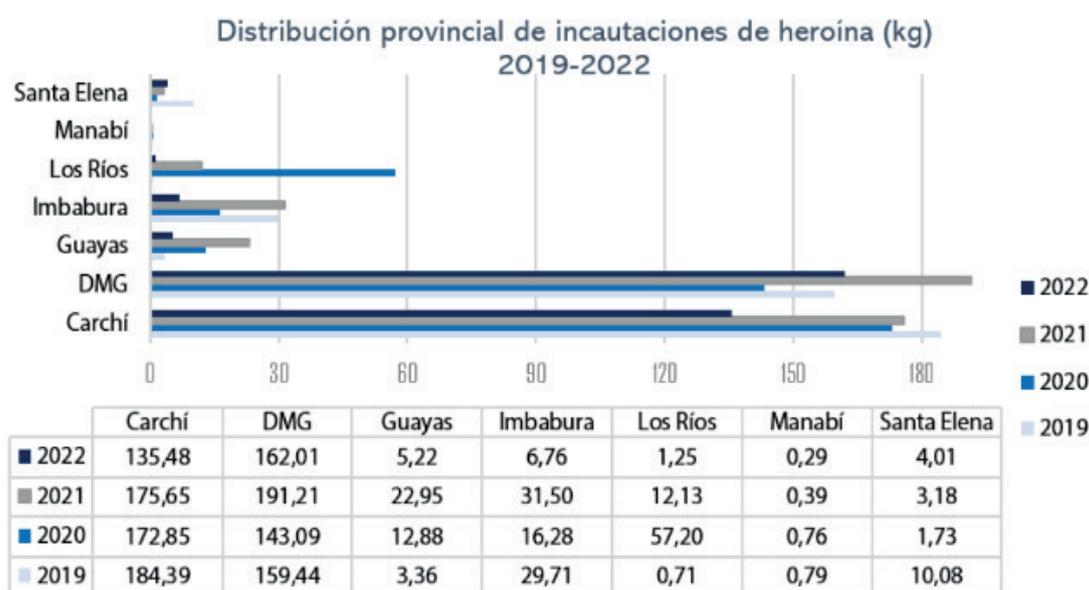
3.2.1. Narcotráfico y crimen organizado: la crisis de seguridad de Guayaquil.

De acuerdo con el informe mundial sobre las drogas 2022 de la UNODC, Ecuador fue el tercer país nivel mundial con mayores incautaciones de cocaína luego de Estados Unidos y Colombia. Entre el año 2016 y el año 2020, alrededor del 90% de cocaína traficada se realizó por vía marítima. (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2022)

La ubicación territorial de Ecuador, junto a Ecuador y Colombia, principales productores de cocaína en el mundo, es su mayor problemática; ello sumado a la falta de controles en sus fronteras, que facilita el ingreso de droga que posteriormente se envía por vía marítima desde Guayaquil hacia el resto de mundo. De acuerdo con la información de la Policía Nacional, desde enero de 2019 a diciembre de 2022, se incautaron 619 toneladas de droga en el país, 87% que correspondían al tráfico internacional de droga y el 13% al tráfico para consumo interno. (Dirección Nacional Antinarcóticos, Policía Nacional, 2022)

En el Informe de evaluación situacional del entorno estratégico del narcotráfico en Ecuador, publicado en el año 2023, se hace una comparación de incautaciones de heroína, entre enero de 2019 a junio de 2022 y se determina que, la subzona Carchi ocupa el primer lugar en incautaciones, mientras que el Distrito Metropolitano de Guayaquil (DMG) se encuentra en el segundo lugar en el periodo evaluado.

Tabla N. 1 Distribución de incautaciones de heroína (kg) 2019-2022



Fuente: Informe de evaluación situacional del entorno estratégico del narcotráfico en Ecuador, Policía Nacional del Ecuador, 2022.

De acuerdo con el reporte de la Policía Nacional, desde el 1 de enero del 2023 al 2 de julio del año 2023, en la zona 8¹¹, se han incautado 51 toneladas de droga, siendo los distritos Sur, Modelo, Esteros, Progreso, Nueva Prosperina y Pascuales los que mayor cantidad de droga tienen incautada.

Ord.	DISTRITO	AÑO 2017	AÑO 2018	AÑO 2019	AÑO 2020	AÑO 2021	AÑO 2022	2-jul-23
1	SUR-DMG	11831,0467	10348,3568	5557,8873	18864,8598	44004,4094	45675,3877	27102,9977
2	MODELO	1890,3563	3852,7775	2399,7071	1086,6912	5676,7008	3354,2044	7300,4261
3	PROGRESO	285,07	1022,5483	574,5732	3739,2237	2248,5617	26333,0847	5916,3703
4	ESTEROS	2854,3146	3466,9499	2035,60735	3968,1969	9714,0431	11531,1241	4519,1538
5	PASCUALES	1008,7371	1302,4451	644,1301	1753,0864	13052,53	6054,57136	3482,50514
6	DURAN	703,70014	2134,34295	229,046	2501,9346	2774,7333	1118,75093	2276,5829
7	PORTETE	1540,0435	277,343	160,37146	37,8429	92,0883	745,65357	523,206
8	CEIBO	8,722	638,4669	1014,1332	905,4217	627,3135	46,1208	388,4592
9	9 DE OCTUBRE	870,8441	641,9836	296,86965	2138,4991	4004,5433	548,3503	112,0809
10	SAMBORONDON	362,7108	0,4944	2,0046	290,1524	514,23	49,2884	100,5849
11	FLORIDA	1095,891	1622,36	622,0144	1152,3434	8717,2122	4477,33	93,5639
12	NUEVA PROSPERINA	145,2513	788,8766	1105,7561	229,6993	4677,6824	122,7925	90,5942
TOTAL GENERAL		22596,6875	26096,94505	14642,1005	36667,9514	96104,048	100056,659	51906,525

Cuadro N.6 Distritos con mayor cantidad de droga incautada. Policía Nacional, 2023.

Fuente: Policía Nacional del Ecuador. Elaboración propia.

Existen organizaciones criminales vinculadas con el narcotráfico que, aunque no residen en el país (Dirección Nacional Antinarcóticos, Policía Nacional, 2022); operan a través de emisarios con presencia transitoria y no permanente en el Ecuador. Estas organizaciones son: el Cartel de Sinaloa que se ubica en Sucumbíos, Pichincha, Manabí, Los Ríos Guayas, Santa Elena. El Cartel Mafia Balcánica, organización que actualmente maneja el 40% del tráfico ilícito de drogas del planeta y se especializan en contaminar los contenedores para el envío de droga a través de puertos marítimos en Guayaquil, uno de sus líderes se encuentra sentenciado y recluso en el Centro de Privación de Libertad de Guayaquil. El Cartel de droga Jalisco Nueva Generación, es otra organización criminal que se dedica al narcotráfico y tráfico de armas, con métodos particulares de venganza, ha generado efectos directos en las masacres carcelarias, con mayor acción en el territorio de Guayaquil donde se concentran los puertos marítimos más importantes. Los Choneros, que surgieron en Manta en 1998 y a partir del año 2007 permitieron el surgimiento de nuevos grupos criminales como Los Tiguerones, los Lobos, los Chone Killer cuyos miembros se concentran en Durán. Además, existen subgrupos de Los Choneros como GDO Gánster, GDO R7, los Lagartos y GDO Tiguerones cuyas actividades se concentran en Nueva Prosperina-Guayaquil que abarca todo el sector denominado Socio Vivienda.

Uno de los principales rivales de los Choneros son los Lagartos. Los enfrentamientos entre ambos han causado violencia extrema dentro de los centros penitenciarios del Ecuador y fuera de estos se han suscitado varios delitos como retaliación o venganza entre organizaciones criminales. A consecuencia de esa violencia, han muerto sus líderes de manera consecutiva y desde el año 2021 se han empezado a debilitar, principalmente los Lagartos, motivo por el que varias pandillas antes pequeñas han querido tomar el liderazgo de estos.

Según el portal Insight Crime,¹² otros grupos internacionales tienen presencia en el país. El frente Óliver Sinisterra, disidentes de desmovilización de las FARC, sigue activo en el Ecuador, al igual que varias facciones

¹¹Descentralización de zonificación distritos y circuitos; Secretaría nacional de planificación, SENPLADES.

¹²Insight Crime, reporte marzo 2023. "Grupos criminales del Ecuador"

más de la Ex Farc. El Cartel de Sinaloa de México ha establecido rutas en Ecuador, como lo evidencian capturas, decomisos y testimonios. Según investigaciones, la expansión del Cartel ha sido especialmente fuerte en la ciudad de Guayaquil.

Estos grupos organizados han logrado involucrarse en instituciones del Estado, así como generar pánico en varios barrios de Guayaquil generando delitos de sicariato, extorsiones, robos, asesinatos. Algunas de estas organizaciones criminales se encargan de movilizar droga por el Estero Salado mediante embarcaciones de menor envergadura hasta los buques de carga que salen de los puertos del país y utilizan como brazos armados a menores de edad, en su mayoría del Guasmo Sur, de acuerdo con lo señalado por la Policía Nacional. Los Latin Kings, otra organización criminal, de las más antiguas, despunta en el año 1990 en el Ecuador y actualmente están ubicados en Guayaquil, cometiendo delitos de robo, sicariato, tenencia ilegal de armas y tráfico para consumo interno; se desenvuelven en el Distrito Esteros, 9 de octubre, Ceibos y Durán.

3.2.2. Vulnerabilidades del Sistema Portuario de Guayaquil

En la ciudad de Guayaquil, existe un sistema portuario que se encuentra localizado en un brazo de mar, denominado Estero Salado, a 10 kilómetros al sur de la ciudad. El acceso a los terminales portuarios desde el mar se lo realiza a través de un canal que tiene una longitud de 51 millas náuticas. El puerto de Guayaquil posee terminales públicas y privadas, donde el Puerto de Guayaquil “Libertador Simón Bolívar” es el principal y funciona bajo la modalidad LAND LORD, es decir, sus instalaciones pertenecen al Estado, pero es administrado a través de concesiones; una de graneles/multipropósito y otra de contenedores/multipropósito. Adicionalmente, la ciudad cuenta con un puerto de aguas profundas en la parroquia de Posorja, el cual también se encuentra concesionado y la principal actividad que realiza es manejar todo tipo de contenedores en todos sus tamaños.

Sumados a estos puertos, que están bajo el control de la Autoridad Portuaria de Guayaquil, existen también terminales portuarios habilitados (TPH), ubicados en el Río Guayas en el Estero Santa Ana y en el Estero del Muerto; estos terminales portuarios son: Industrial Molinera, Ecuabulk, Storeocean, Ecuagran, QC Terminales, Terminal Portuario de Guayaquil (TPG), Banana Puerto y Fertisa.¹³

En el año 2021, de acuerdo con información oficial, arribaron al Sistema, 1.126 buques, entre los cuales, 619 eran porta contenedores, 25 bananeros y 67 de carga mixta que operan bajo la modalidad de línea fija con rutas establecidas (son los más propensos a ser contaminados con sustancias contaminadas sujetas a fiscalización).

En mayo de 2022, el portal INFOBAE, en su informe anual, denominó al Puerto de Guayaquil como el “hub logístico” para el envío de cocaína a Estados Unidos y Europa, indicando que “los contenedores que salen del principal puerto del Ecuador son alterados por los miembros de las mafias para contaminarlos con droga”.¹⁴

Estos 1.126 buques en el año 2021 movilizaron 21.964 contenedores de 20 pies y 219.555 contenedores de 40 pies; de esta cantidad, la Unidad de Información de Puertos y Aeropuertos de la Policía Nacional (UIPA),

¹³Estadísticas Portuarias y de Transporte Marítimo, Subsecretaría de Puertos y Transporte Marítimo y Fluvial, 2021

¹⁴Infobae, noticias, 2022

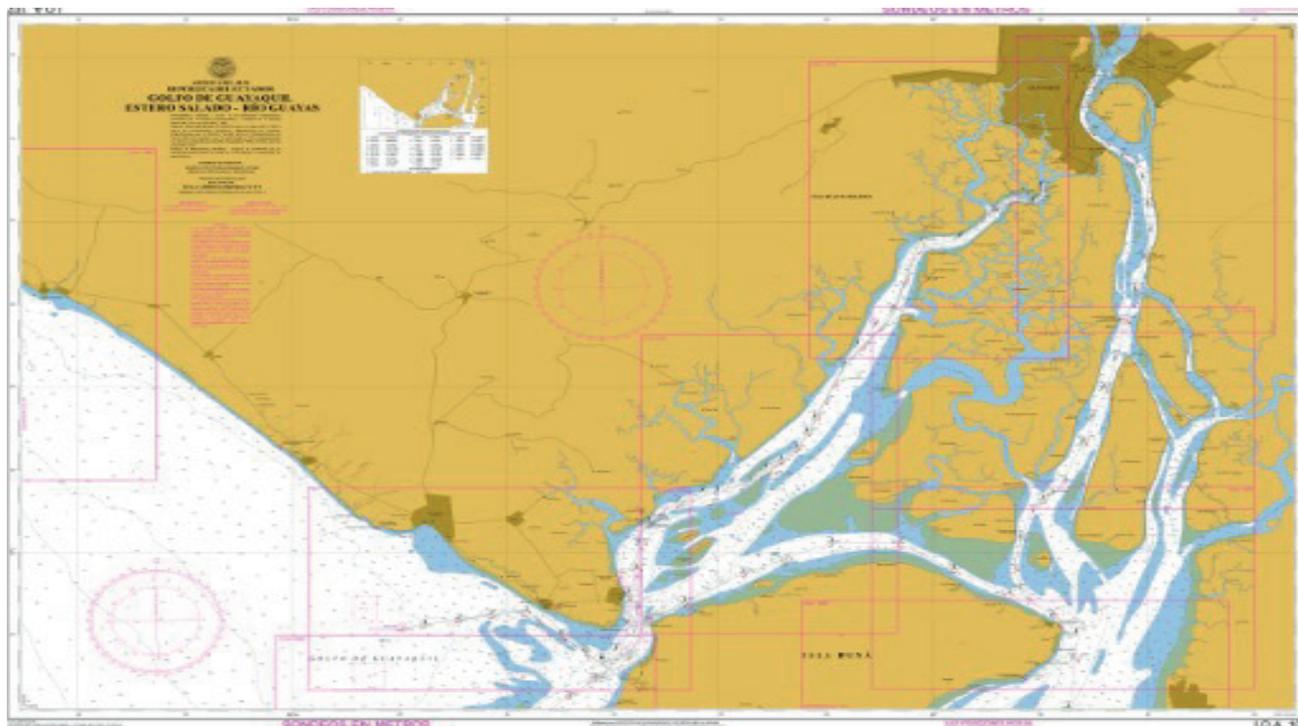
indicó que se inspeccionó físicamente, solo un 33% y de las incautaciones de droga realizadas ese año en los puertos, el 34% iba a Europa y el 11% a Estados Unidos, cabe recalcar que el restante (56%), se incauta encaletado fuera de las instalaciones portuarias.

Del 1 de enero de 2023 al 30 de abril del 2023, los principales terminales portuarios: CONTECON, TPG, BANANA PUERTO, DP WORLD movilizaron 149.251 contenedores y se han inspeccionado 37.320, es decir el 25%, 8% menos que en el año 2021. En el Ecuador, el 68% de las incautaciones de droga del Sistema Portuario Nacional corresponden a Guayaquil.

Las condiciones geográficas del Golfo, con un sinnúmero de ramales, permite que existan áreas propicias para encaletar sustancias catalogadas sujetas a fiscalización. Además, la existencia de camaroneras legales e ilegales a lo largo de todo el canal de acceso al Puerto, hace propicio el espacio para el cometimiento de ilícitos; principalmente el narcotráfico y la delincuencia marítima.

De acuerdo con la información de Fuerzas Armadas, la delincuencia organizada en espacios acuáticos, la realizan los mismos grupos dedicados al narcotráfico en tierra; principalmente en días de aguaje y en la oscuridad donde el control se vuelve más complejo;¹⁵ esto con la finalidad de contaminar la carga de los contenedores a través de la modalidad de “gancho ciego”. Además de los delitos de tráfico de drogas, hay otros delitos que se producen en estos espacios, como, por ejemplo, el robo de embarcaciones, tráfico de hidrocarburos, lavado de activos, migración ilegal, minería ilegal, tráfico de armas, tráfico de precursores químicos el robo de motores, el robo de equipos, la extorsión, las amenazas a los miembros de la comunidad y al personal civil que trabaja en los puertos.

Mapa N. 4 Mapa de las riberas de acceso a los Puertos de la ciudad de Guayaquil



Fuente: Armada Ecuador, 2023

¹⁵ Metodología de ocultamiento que utiliza contenedores para el tráfico ilegal de drogas.

Las operaciones de seguridad y protección marítima las realiza la Armada del Ecuador, que es la autoridad marítima en Guayaquil y cuyas obligaciones se encuentran establecidas en la Ley Orgánica de navegación, Gestión de la Seguridad y Protección Marítima y Fluvial de los Espacios Acuáticos (LONGSPMFEA). Su objeto es regular y garantizar la defensa, la soberanía y la integridad territorial en los espacios acuáticos nacionales. La Armada del Ecuador, cumple las funciones de la Policía Nacional en el mar, con sus órganos operativos del Comando de Operaciones Navales, el subsistema de inteligencia naval, la Dirección de Espacios Acuáticos, las Capitanías de Puerto y el Comando de Guardacostas.¹⁶

Se puede observar en el Mapa N. 4, que hay demasiados accesos por el mar hacia la ciudad de Guayaquil que no son posibles de controlar por el personal de Fuerzas Armadas ni la Policía Nacional por las condiciones físicas de los terrenos de la zona. La cantidad de riveras hacia el Puerto de la ciudad hace que el control se concentre en aquellos espacios regulares a través de los cuales el Sistema Portuario registra la entrada y salida de buques, espacios en donde se realiza la mayor cantidad de incautaciones de droga; pero es precisamente la ausencia de control en los otros espacios, la que genera un riesgo latente para la ciudad y sus habitantes en tanto en cuanto la cantidad de droga que se mantiene para consumo interno oscila entre el 12 y 13% del total de la droga incautada y aquello significa que existen más personas en condiciones de consumo con problemas de salud pública en la comunidad pero también preocupa la cantidad de droga que se destina para tráfico internacional porque es la que genera el alto nivel de violencia en los territorios; violencia que debe ser enfrentada a través de estrategias de articulación entre las autoridades locales, las nacionales de Defensa, Interior y Justicia del país y que es de interés y parte de los objetivos del Plan Integral para la Paz, Seguridad y Convivencia Ciudadana de Guayaquil PAZSECOG 2024-2030.

3.2.3. Pandemia COVID-2019

No hay una estadística para comparar el impacto de la pandemia por el Virus SARS-COVID19 en los países de la región y el mundo, tampoco se puede tener una data oficial consistente respecto a los contagios y fallecidos en el Ecuador por la pandemia, debido a los cambios de metodologías de conteo; sin embargo, de la búsqueda de varias fuentes (OMS, ECDC, MSP) se revela que hasta el 5 de agosto del año 2023, en el Ecuador existió 1'069.114 personas con contagio por la COVID-19 y 36.042 personas fallecidas.

En Ecuador, la provincia de Guayas y principalmente la ciudad de Guayaquil, fue la más afectada para el 1 de abril de 2020, con la tasa de mortalidad más alta del país. Los reportes de los datos oficiales¹⁷ daban cuenta que, en el mes de abril del año 2020, en la provincia del Guayas había más víctimas mortales (63 fallecidos, cifra que no incluía las personas que murieron sin que se les haga la prueba para comprobar la presencia del virus) que, en naciones latinoamericanas enteras, solo en Guayaquil 1.304 afectados de los 1.941 de toda la provincia.

Las pérdidas humanas y la catástrofe en cuanto a atenciones sanitarias que significaron los primeros días de pandemia en la ciudad de Guayaquil se suman a las pérdidas económicas que afectaron de equitativa forma al país como a la principal ciudad comercial del Ecuador y que concentraron su impacto en las cuatro principales actividades, como son: manufactura, construcción, agricultura y comercio.

Servicio Nacional de Riesgos y Emergencias. (2020). Infografía Nacional COVID-19 Ecuador. Obtenido de: <https://www.gestionderiesgos.gob.ec/wp-content/uploads/2020/04/INFOGRAFIA-NACIONALCOVI-19-COE-NACIONAL-01042020-17h00-1.pdf>

En Ecuador existió una tasa de desempleo del 11.80% (Chávez Páez, 2021) entre los meses de mayo y junio del 2020 que si se compara a la tasa de la ciudad de Guayaquil de 13.99%, se puede ver que la variación es muy alta, lo que demuestra un impacto significativo de la pandemia por COVID-19 en Guayaquil; ciudad en la que es más grave la huella, porque es la ciudad comercial portuaria más importante del país. En Guayaquil en el año 2019 hubo 11% de personas en condición de pobreza por concepto de ingresos¹⁸ y para el año 2020, el porcentaje sube a 20%. Respecto a la pobreza por necesidades básicas insatisfechas, sube de 25 a 28% el porcentaje del año 2019 al año 2020 y la pobreza extrema del 2 al 5% del año 2019 al año 2020.

En cuanto a los derechos en materia laboral para las mujeres, en la ciudad de Guayaquil se generó un retroceso en el avance que tenían las mujeres en cuanto a su autonomía económica. Los datos mundiales muestran que en el año 2019 la tasa de participación de las mujeres en el mundo laboral era del 51.8% frente a 75.5% de los hombres. La pandemia generó la salida contundente de mujeres del ámbito laboral, tal es así, que su participación se redujo a 47.7%, lo que supuso un retroceso de 18 años en la participación laboral femenina.

3.2.4. Población

La provincia de Guayas es la más poblada del país. Al Censo del año 2022 cuenta con una población de 4'391.923 millones de habitantes. Creció un 20% a comparación de la información del año 2010. Cerca de 2.7 millones pertenecen a la ciudad de Guayaquil. En Guayas, el 50.97% de población son mujeres y 49.05% hombres.

POBLACIÓN POR SEXO: GUAYAS Y GUAYAQUIL, AÑO 2022

	POBLACIÓN	HOMBRES	MUJERES
GUAYAS	4'391.923	2'154.292	2'237.631
GUAYAQUIL	2'746.403	1'344.265	1'402.265

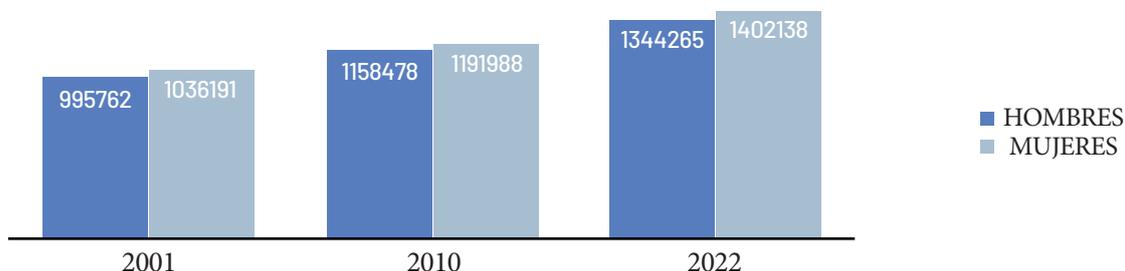
*Cuadro N. 7 Población por sexo Guayaquil
Fuente: INEC 2023. Elaboración propia.*

En el mes de septiembre del 2023, el INEC refleja el resultado del censo realizado el año 2022, señalando que la población de la ciudad de Guayaquil es de 2'746,403 personas, 51.1% mujeres y 48.9% hombres. La mayor cantidad de personas se ubica en el quinquenal de una edad de 10 a 14 años, seguidos de la de 20 a 24 años.

La evidencia de la población joven de la ciudad de Guayaquil, con los datos que refleja el Servicio de Atención Integral a personas privadas de libertad permite colegir que existe una relación directamente proporcional entre la cantidad de personas entre 20 y 24 años que a la vez son las edades predominantes (entre 18 y 44 años) de las personas que se encuentran con pena privativa de libertad por comisión de delitos en la ciudad.

¹⁸Informe de diagnóstico de recuperación económica urbana y resiliencia en Guayaquil (Ecuador), CEPAL. Obtenido de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47775/1/S2100809_es.pdf

ESTRUCTURA DE LA POBLACIÓN DE GUAYAQUIL POR SEXO



Cuadro N. 8 Estructura de población por sexo
Fuente: INEC 2023. Elaboración propia.

3.2.4.1. Movilidad espacial de la población y migración

A lo largo y ancho del país existe movimiento de su población. De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), desde el año 1991 hasta el 2021 han arribado al país, alrededor de 750.000 personas de origen extranjero. La población ecuatoriana a esa fecha era de aproximadamente 16 millones de ecuatorianos y se estimaba que la población inmigrante y refugiada significaba entre un 3% y un 5% del total. (Álvarez y Pérez Martínez, 2021)

En el caso de la migración interna, la última data de información que se obtuvo fue del año 2010 y da cuenta que la población de mayor representatividad que se movió hacia Guayaquil fue de la provincia de Manabí, seguida de Los Ríos, Pichincha y un rubro significativo del exterior. Del Registro de entradas y salidas internacionales por cantón se puede ver que en el año 2022 han ingresado a la ciudad de Guayaquil 550.727 personas y han salido 581.906.

ENTRADAS Y SALIDAS POR CANTÓN DE UBICACIÓN DE LA JEFATURA DE MIGRACIÓN

Cantón de ubicación de la jefatura de migración	Ecuatorianos		Extranjeros		Total entradas y salidas
	Entradas	Salidas	Entradas	Salidas	
Guayaquil	550.727	581.906	452.935	514.271	2.099.839
Quito	441.486	467.159	531.098	503.762	1.943.505
Huaquillas	133.529	146.547	74.178	84.674	438.928
Tulcán	80.771	120.686	118.148	104.751	424.356
Macará	15.964	17.460	6.308	6.515	46.247
Sucumbíos	3.110	3.865	10.547	7.833	25.355
Zapotillo	8.226	9.475	3.615	2.655	23.971
Manta	5.648	5.496	8.193	4.233	23.570
Chinchipe	1.811	2.012	2.082	2.341	8.246
Salinas	460	690	1.718	1.212	4.080
Machala	179	5	1.809	1.666	3.659
Esmeraldas	449	332	1.227	1237	3.245

Cuadro N. 9 Registro estadístico de entradas y salidas internacionales 2022.
Fuente: INEC 2023. Elaboración propia.

Según el Consejo Nacional para la Igualdad de Movilidad Humana (CNIMH), en base a información del último censo, la principal concentración de la población extranjera se manifiesta en tres ciudades: Guayaquil, Quito y Cuenca.

De acuerdo con el Sistema Oficial de Registro de Venezolanos en el Ecuador, del Ministerio del Interior, al mes de agosto de 2023, han registrado 183.025 personas de nacionalidad venezolana y 3.249 personas de nacionalidad colombiana. Del total de los registrados dentro de este sistema, se han contabilizado 65.337 personas en la provincia de Pichincha, siendo la provincia con la mayor cantidad, seguido por la provincia de Guayas con 53.377 y luego con la provincia de Manabí con 12.508, llegando a sumar a agosto de 2023, 190.833 registros de personas extranjeras en el país.

La Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela R4V, hasta mayo del año 2023, registra en el Ecuador, aproximadamente 502.200 venezolanos (Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela., 2023), lo cual representa aproximadamente el 2,7% de la población del Ecuador.

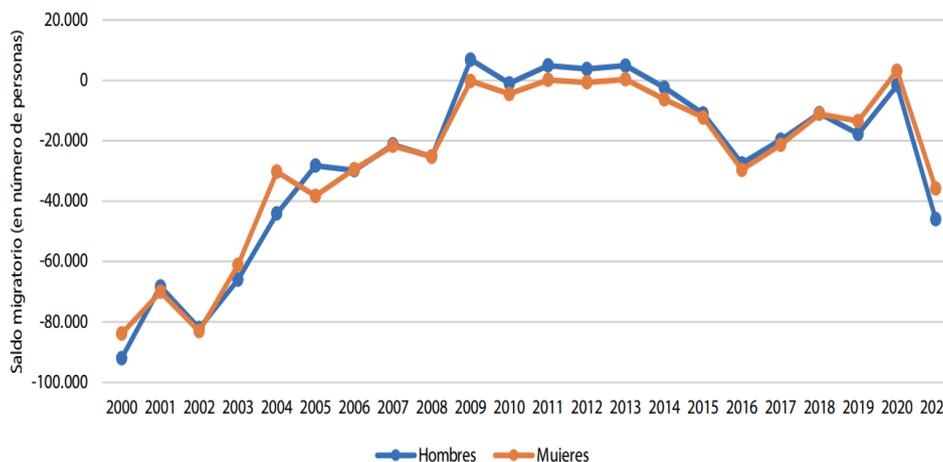
La matriz de seguimiento de desplazamiento que realiza anualmente la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), a través de su informe de Monitoreo de Flujo de Población Venezolana, en la Ronda N.15, de noviembre a diciembre del año 2022, indica que el 85.4% de las personas venezolanas que fueron encuestadas mantienen una condición irregular en el Ecuador. El 26% de las mujeres indicó estar desempleada y del porcentaje de mujeres con empleo, el 88.6% tiene un empleo precario. Mientras que, del grupo encuestado, el 14.3% de varones se encuentra en el desempleo y aquellos que tienen empleo, mantienen un 86.6% con empleo precario. (Organización Internacional para las Migraciones, 2022). En condiciones como las mencionadas, se permite entender que el desempleo o los empleos precarios para las personas extranjeras hacen posible su vinculación hacia los Grupos de Delincuencia Organizada, eso demuestra el aumento de personas de nacionalidad extranjeras en las cárceles a un 3% en comparación con el año 2010, en la que se refleja un porcentaje de 2.8%.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT), en el año 2020, publica el “Estudio de sectores económicos con potencial para la inclusión laboral de migrantes refugiados venezolanos ubicados en las ciudades de Guayaquil y Quito”, en el que realiza un análisis social y laboral de la población venezolana y entre las principales características sociodemográficas y de empleabilidad del grupo encuestado en este estudio, se destaca que:

La edad promedio de los venezolanos migrantes refugiados es de 36 años, el 52.7% son mujeres y el 47.3% son hombres. El 96% de los encuestados llegó al Ecuador en los últimos 4 años, 44% se encuentra en condición migratoria irregular. El 36% es residente con visa temporal. El 52% está en búsqueda de empleo. 52% de los encuestados cuenta con nivel de educación superior. Manifiestan sentir un alto nivel de discriminación combinado con situaciones de explotación laboral, la mayoría de los migrantes venezolanos están empleados de manera informal (Organización Internacional del Trabajo, 2020).

Por otro lado, la salida de población ecuatoriana que va a vivir en el extranjero no ha dejado de suceder hace 20 años. De acuerdo con el informe presentado por el PNUD, “entre 2018 y 2021 la emigración tendió a incrementarse considerablemente, sobre todo la que se dirige hacia los Estados Unidos. Las causas de este incremento son múltiples: factores como el deterioro económico del país se combinan con la existencia de redes de parentesco transnacionales que facilitan el viaje y el asentamiento de los nuevos migrantes en los lugares de destino.” (PNUD AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE , 2021)

SALDO MIGRATORIO SEGÚN SEXO EN ECUADOR 2000-2021



Cuadro N. 10 Saldo migratorio según sexo en el Ecuador 2000-2021

Fuente: Tomado del informe de Gioconda Herera, "Migración y Política migratoria en el Ecuador, PNUD, período 2000-2021.

3.2.5. Educación

De acuerdo con las proyecciones del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos del Ecuador, la tasa de analfabetismo en Guayaquil se mantiene en un 3 de cada 100 se mantienen en analfabetismo desde el año 2019 y al finalizar el año 2022, la tasa fue del 2.9%.

INDICADOR DE TASA Y AÑOS PROMEDIO DE ESCOLARIDAD EN LA CIUDAD DE GUAYAQUIL

INDICADOR	2019	2020	2021
Años promedio de escolaridad	11,34	11,48	11,43
Tasa de Analfabetismo	3%	3%	3%
Tasa neta de asistencia a bachillerato	74%	79%	78%
Tasa bruta de asistencia a educación general básica	94%	97%	95%

Cuadro N. 11 Indicador de tasa y años promedio de escolaridad Guayaquil.

Fuente: INEC 2023. Elaboración propia

La inversión del Estado en el rubro de educación básica en el año 2022 ascendió a los USD 3.004,01 millones de dólares; valor inferior a los años de inversión antes de la pandemia por COVID-19. En Guayaquil existe una tasa de abandono escolar del 1.57% entre el año 2021-2022. (Ministerio de Educación , 2023)

En la actualidad, de acuerdo con el portal de datos abiertos del Ministerio de Educación existen 688.561 estudiantes matriculados en 1.212 instituciones educativas en la ciudad de Guayaquil, de ellos 342.456 son mujeres y 346.115 son hombres. Al igual que el número de estudiantes matriculados, la cobertura de educación pública y privada para los alumnos en Guayaquil aumentó desde el año 2021 al año 2022, pasando de 673.189 estudiantes en la fase pre-primaria, primaria y secundaria, a 689.305 estudiantes en las mismas fases.

- Sistema de Bachillerato y Educación Superior

En la provincia del Guayas, de acuerdo con el informe de la Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e innovación (SENESCYT) el 68% de adolescentes entre 15 y 17 años estaban cursando el bachillerato en el año 2017, valor por debajo del promedio nacional.

ABANDONO ESCOLAR EN BACHILLERATO

DISTRITO	NIVEL DE ABANDONO ESCOLAR DE BACHILLERATO 2022
9 DE OCTUBRE	2,23
MODELO	1,26
PASCUALES	1,41
PORTETE	2,13
FLORIDA	1,05
SUR	3,33
CEIBOS	1,09
ESTEROS	2,19
NUEVA PROSPERINA	2,41

*Cuadro N. 12 Nivel de abandono escolar
Fuente: MINEDUC, 2022. Elaboración propia*

Con respecto a la educación superior, Guayaquil cuenta con dos universidades públicas: la Universidad de Guayaquil- UG y la Escuela Superior Politécnica del Litoral (ESPOL) y otras de carácter privado, entre ellas: Universidad Católica de Santiago de Guayaquil, Universidad de Especialidades Espíritu Santo- UESS, Universidad Casa Grande, Universidad Tecnológica-ECOTEC, Universidad del Río, entre otras.

En el informe de la Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e innovación, se refleja que, en Guayas, en el primer semestre del año 2015, hubo una oferta de 17.694 cupos para el examen de ingreso a las Universidades del sistema público; postularon 46.289 y efectivamente se registraron 16.434 estudiantes.

El reporte de la Policía Nacional ha indicado que algunas unidades educativas en la ciudad de Guayaquil se encuentran ubicadas en los límites de los contornos de los grupos organizados delincuenciales. La Policía Nacional ha identificado 153 Unidades Educativas ubicadas en estos contornos. Hasta el mes de junio de 2023, 61 menores de edad han sido asesinados en los siguientes circuitos: 15 en Flor de Bastión, 13 en Nueva Prosperina, 13 en Nuevo Guayaquil, 10 en Monte Sinaí, 5 en Paraíso de la Flor, 5 en el Fortín.

29 escuelas han sido identificadas en sitios de alto riesgo y con posibilidad de sufrir atentados: 9 se encuentran en Nueva Prosperina, 1 en el Distrito Florida, 7 en el Distrito Sur, 2 en el Distrito Portete, 6 en el Distrito Esteros, 4 en el Distrito Pascuales. Todas comparten condiciones de inseguridad y también de infraestructura deficiente; además el estado de sus vías se encuentra en malas condiciones.¹⁹ La situación de inseguridad, en septiembre de 2023, obligó al Ministerio de Educación a cerrar 12 planteles educativos de Guayaquil y Durán; los niños y jóvenes empezaron a tener clases online.

Es entendido que uno de los factores asociados a la criminalidad es el educativo. Dependiendo del nivel educativo de la población, las tasas delictuales aumentan o disminuyen. A mayor cantidad de personas inscritas en el sistema educativo, mayores oportunidades para generar ingresos legítimos en el futuro. (Blackmore, 2003). “Un alto nivel educativo generalmente se traduce en un trabajo bien pagado y respetable, por lo que el costo de oportunidad de cometer un delito es más alto para la población educada”. (Lauridsen, J., Zeren, F., & Ari, A., 2013). Por lo tanto, si la tasa de asistencia a educación general básica sigue disminuyendo en el año 2023 en la ciudad de Guayaquil, mayores oportunidades para la delincuencia puede existir.

3.2.6. Acceso a Servicios Básicos

La cobertura de servicios básicos en la ciudad de Guayaquil ha mejorado en los últimos 20 años. El Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, publicó en septiembre del 2023 los datos del último censo de población y vivienda, en el que indica que, respecto a los servicios básicos, Guayaquil cuenta con el 98.7% territorio con cobertura eléctrica, el 93.7% con cobertura de agua potable, el 83.5% con cobertura de alcantarillado y el 98.5% con servicio de recolección de basura.

Alcantarillado:

El informe de gestión anual de Interagua (INTERAGUA, 2021-2022), indica que al 31 de julio del 2022, se estima que alrededor de 2.098.435 habitantes cuentan con acceso a la red de alcantarillado sanitario en el área de concesión.

DATOS DE ALCANTARILLADO SANITARIO	Jul-21	Jul-22	Notas
Número de predios residenciales con servicio en el área de concesión	433.423	437.174	(1)
Número promedio de habitantes por predio	4,8	4,8	(2)
Población servida	2.080.430	2.098.435	(3)

Cuadro N. 13 Indicador de provisión de servicio de alcantarillado, Guayaquil.

Fuente: Informe Anal Interagua 2021-2022 Elaboración propia.

¹⁹ Informe sobre la Problemática en centros educativos. Zona 8. Policía Nacional, junio 2023

Agua Potable:

El informe de gestión anual de Interagua²⁰ (INTERAGUA, 2021-2022), señala que, hasta junio del año 2023, alrededor de 2'605.181 habitantes fueron atendidos con el servicio de agua potable.²¹

DATOS DE ALCANTARILLADO SANITARIO	Jul-21	Jul-22	Notas
Número de predios residenciales con servicio en el área de concesión	520.967	529.525	(1)
Número promedio de habitantes por predio	4,8	4,8	(2)
Población servida	2.500.642	2.541.720	(3)

Cuadro N. 14 Indicador de provisión de servicio de agua potable, Guayaquil.

Fuente: Informe Anal Interagua 2021-2022 Elaboración propia.

Energía eléctrica:

Respecto a la provisión de la energía eléctrica, la cobertura del servicio eléctrico con el que cuenta la ciudad de Guayaquil proviene de la Corporación Nacional de Electricidad (CNEL), institución que, al finalizar el 2022, tuvo un porcentaje de cobertura del servicio eléctrico de 97,21% de los clientes activos; y, con corte al mes de junio del año 2023, el porcentaje de cobertura fue de 96,48%. El número de clientes activos que actualmente mantiene la Corporación Nacional de Electricidad en Guayaquil es de 700.174 personas, lo que representa el 76.5% de la población (Corporación Nacional de Electricidad, 2023).

3.2.7. Pobreza

Las tasas de pobreza total y pobreza extrema en el Ecuador del año 2020 al año 2021, se redujeron a 28.5 y 7.6 respectivamente. (Comisión económica para América Latina y el Caribe, CEPAL. (s.f.), 2021). De acuerdo con los datos oficiales del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, al año 2021, hay menor cantidad de personas en condiciones de pobreza total (tasa 27.7) que en año 2020 y menor cantidad de personas en condición de pobreza extrema (tasa 10.5) que en el año 2020²². Sin embargo, la pobreza total y la pobreza extrema superan las estimaciones del año 2018 y 2019.

ESTIMACIONES OFICIALES ECUADOR		
AÑO	POBREZA TOTAL	POBREZA EXTREMA
2018	23.2	8.4
2019	25.0	8.9
2020	33.0	15.4
2021	27.7	10.5

Cuadro N. 15 Estimaciones Oficiales de Pobreza en Ecuador.

Fuente: INEC, 2023 Elaboración propia.

²² Año 2020, inicia en marzo la crisis sanitaria por Pandemia COVID-19.

Coefficiente de Gini:

Respecto al coeficiente de Gini²³, en diciembre del 2022, el coeficiente fue de 0.466, teniendo una variación respecto al mes de junio del año 2022, en el que fue de 0.453 y el del año 2020 que fue de 0.498 (el más alto desde el año 2010).

Además, respecto a la pobreza por necesidades insatisfechas en el país, el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, mencionó que, a diciembre del 2022, la pobreza por necesidades básicas insatisfechas fue de 31.4%; 21.3% en la zona urbana y 53.3% en la zona rural.

En el siguiente cuadro se ha consolidado información preliminar del INEC en base a su Censo 2022, correspondiente a Guayaquil:

INDICADOR	2019	2021	2022
Pobreza por ingresos	11%	20%	16%
Pobreza extrema por ingresos	2%	5%	4%
Coefficiente de Desigualdad de Gini	0,4	0,43	0,42
Pobreza por Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)	25%	28%	28%

*Cuadro N. 16. Estimaciones Oficiales de Pobreza en Guayaquil.
Fuente: INEC, 2023. Elaboración propia*

De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, si un hogar sufre de privaciones de manera simultánea, se considera que es un hogar con pobreza multidimensional. Las principales privaciones en Guayaquil, aún al año 2023 son: falta de alcantarillado, vulnerabilidad laboral y déficit habitacional cuantitativo o cualitativo.

²³Coefficiente de Gini: Mide el grado de desigualdad de una variable en una distribución. El índice comprende valores desde cero (perfecta igualdad) hasta uno (perfecta desigualdad). (INEC, 2022)

POBREZA MULTIDIMENSIONAL

ÁREAS	TASA DE POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE POBREZA MULTIDIMENSIONAL POR ÁREA
CEIBOS, URDESA, AEROPUERTO, ALBORADA, ESTEROS, AYACUCHO, MARTHA DE ROLDOS, PRADERA	0,50 - 9,37
ROCAFUERTE, GARCIA MORENO, 9 DE OCTUBRE, URDANETA, VER-GELES, GARAY, N.A. VIA COSTA, LETAMENDI, VEINTINUEVE, FEBRES CORDERO, SAN EDUARDO	14,60 - 25,35
GUASMO, FERTISA, MAPASINGUE KM 8 Y MEDIO, CISNE 2, PROSPERINA, BATALLON	38,72 - 46,26
TRINITARIA, INMACONSA, POSORJAN.A. CHONGON Y PTO HONDO, BASTION, PASCUALES, TENGUEL, PROGRESO, N.A. VIA DAULE	51,39 - 72,92
MORRO, FORTIN, PUNA, NUEVA PROSPERINA, FLOR DE BASTION, PERIFERIA, N.A. BALERIO ESTACIO, N.A. MONTE SINAI	78,89 - 99,26

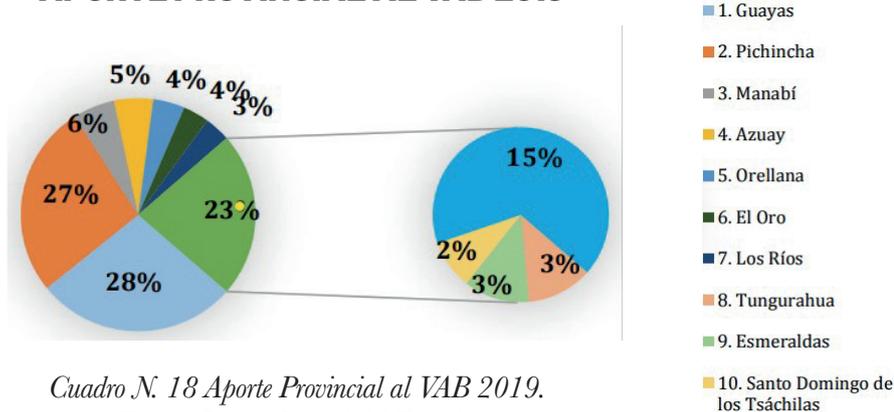
Cuadro N. 17. Nivel de pobreza multidimensional
Fuente: Molina A, 2018. Elaboración propia

La pobreza en Guayaquil es un factor social que tiene injerencia directa en el comportamiento colectivo, pero es la desigualdad lo genera distanciamiento social e impide tener una convivencia social pacífica entre todos los actores de una sociedad. Ya en el siglo XX, los criminólogos de la Escuela de Chicago hablaban de lo importante que es un medio ambiente y el tipo de personas que viven en ella para desarrollar una vida convencional; es así como la heterogeneidad de sus pobladores, la pobreza de sus habitantes o la desorganización de sus barrios canaliza a las personas hacia la delincuencia.

3.2.8. Actividades productivas de la ciudad

Según datos del Banco Central del Ecuador, durante el año 2019, entre las 10 provincias que aportaron mayoritariamente a la economía del país, es decir al VAB (Valor Agregado Bruto Total) no petrolero, estuvo Guayas con 28.050 millones de dólares, lo que representa un 28%.

APORTE PROVINCIAL AL VAB 2019



Cuadro N. 18 Aporte Provincial al VAB 2019.
Fuente: Banco Central del Ecuador

En la ciudad de Guayaquil se encuentran localizadas las principales facilidades portuarias del Ecuador; el Puerto de Guayaquil “Libertador Simón Bolívar”, es el principal puerto e infraestructura de comercio exterior de Ecuador, movilizándolo más de 800 mil TEUs al año (base 2019). Por esta razón es considerado uno de los puertos más importantes de la costa del Pacífico oriental, y se caracteriza por mover todo tipo de carga y cuenta con una terminal de contenedores, una multipropósito y otra granelera; además de patios con tomas refrigeradas, bodegas de almacenaje y equipo especializado como grúas, tractores, auto elevadores básculas y más. Se estima que el 70% de las exportaciones privadas del país salen a través de sus facilidades portuarias, y el 82% de las importaciones ingresan por ellas.

Por esta razón, y considerando además que Guayaquil tiene un aeropuerto internacional, se ha consolidado como el centro comercial del Ecuador, debido a la cantidad importante de empresas, fábricas y locales comerciales de toda índole, Guayaquil es considerada la “capital económica del Ecuador” y aporta con más del 22% PIB nacional.

Del Censo de Población y Vivienda realizado en el 2010 en Ecuador, se determinó las actividades económicas desarrolladas en el cantón Guayaquil; en lo que respecta a la rama de actividad de primer nivel, las principales actividades realizadas son las comerciales con el 25,34% y las industriales con el 10,93%.

Con relación a este desarrollo económico en la ciudad de Guayaquil, considerada como el centro comercial del país, es importante señalar que en términos de cooperación con las instituciones encargadas de la seguridad, su aporte ha sido escaso; no se ha podido elaborar una agenda cooperativa entre la sociedad civil o los grupos empresariales con respecto al trabajo de las instituciones uniformadas, principalmente las municipales; tampoco se ha pensado en una participación de estos grupos económicos en la construcción o reconstrucción del tejido social de la ciudad.

3.2.9. Empleo

En el Ecuador, el 61.29 % de la población económicamente activa es de género masculino mientras que el 38.71% femenino, porcentaje femenino que ha subido en dos puntos porcentuales desde el año 2010; la tasa de desempleo para las mujeres corresponde al 6.7, superando casi por el doble a la de los hombres. A pesar de que más del 50% de la población general en el país, está compuesta por mujeres, para el año 2020, tan solo 2 de cada 10 mujeres tuvieron un empleo adecuado.

Según las proyecciones del INEC, en Guayaquil, en junio de 2023 la población económicamente activa, es decir, personas en edad de trabajar, son 2'090.970 millones; lo cual representa el 59.2% e toda la población. De este grupo de personas, existen 45.473 (3.7%) personas en el desempleo y 198.964 (16.1%) personas en el subempleo. La mayoría de la población económicamente activa que cuenta con un empleo es del sector privado, el 41% independiente (del cual, el sector formal representa un 52.4% y el sector informal un 43.1%) y el 5.7% trabajan en el sector público.

La participación del subempleo y el trabajo informal es alta, lo que da cuenta que no se han podido superar las consecuencias de la pandemia por COVID-19. Si bien hubo una reactivación, aún la misma no logra mejorar la totalidad de los indicadores.

INDICADOR GYE	2019	2021	2022	2023
Tasa de empleo bruto	62%	60%	60%	59%
Tasa de empleo adecuado	51%	42%	44%	49%
Tasa de subempleo	19%	23%	22%	16%
Tasa de desempleo	3%	4%	4%	3%

*Cuadro N. 19 Indicadores empleo y subempleo, Guayaquil
Fuente: INEC, 2022. Elaboración propia*

Respecto a la cobertura de seguridad social, en la ciudad de Guayaquil, de acuerdo con las proyecciones del INEC, al segundo trimestre del año 2023, el 35.75% de las personas con empleo está afiliado al seguro social, mientras que el 59.69% no cuenta con seguridad social.

Las teorías del control y la tensión indican que una alta tasa de desempleo está asociada a mayores tasas de delitos debido al incremento en delincuentes motivados por la oportunidad de obtener recursos de manera ilegal. Estas teorías encuentran una relación positiva entre el delito y la tasa de desempleo. (Land, K., McCall, P., & Cohen, L., 1990). En el caso de Guayaquil, el empleo bruto ha disminuido en comparación del año 2019 en 3 puntos porcentuales lo que permitiría explicar el aumento de cierto tipo de delitos como los que se relacionan a la propiedad (robo) que de acuerdo al censo penitenciario es el delito que ocupa el segundo lugar en cuanto al número de personas detenidas.

3.2.10. Salud

El Ministerio de Salud Pública (MSP), dispone de 108²⁴ establecimientos de salud de primer nivel (A, B y C) de atención, y 9 hospitales de segundo y tercer nivel distribuidos en la ciudad de Guayaquil, tanto en la zona norte, sur, centro y sus alrededores. Su objetivo principal es garantizar el derecho de acceso a la salud a toda la ciudadanía, brindando servicios públicos universales y gratuitos en todos sus niveles de atención, incluyendo diagnóstico, tratamiento, medicamentos y rehabilitación de ser necesario.

²⁴ Ministerio de Salud Pública del Ecuador, 2023

Por otro lado, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, (IESS) por su parte, cuenta con dos hospitales: Hospital de Especialidades Teodoro Maldonado Carbo y el Hospital General del Norte de Guayaquil IESS Ceibos.

“De acuerdo con I Care Environnement (2018), el indicador “Tasa de acceso a los servicios de salud”, que se calculó dividiendo el número de habitantes de cada parroquia urbanas por el número de centros de salud existentes, reporta que las parroquias que presentan mayores dificultades de acceso (referente a la carga potencial de pacientes por centro de salud) a servicios de salud son Pascuales, Febres Cordero, Letamendi y García Moreno, seguidas de Tarqui y Ximena”²⁵

El GAD Municipal del Guayaquil provee servicios de salud, en coordinación con el Ministerio de Salud, a través de sus Hospitales del Día, Clínicas Móviles, Dispensarios y Centros de Salud, otorgando servicios de salud primaria a los habitantes de la Ciudad de Guayaquil y de las parroquias rurales. En el caso de la red municipal de salud se cuenta con un total de 54 camas hospitalarias.

Salud mental.

En el año 2014 en el Ecuador, se implementa el Plan Estratégico de Salud Mental 2014-2017 y el Modelo de Atención de Salud Mental, promulgados por la autoridad sanitaria nacional. Para las ciudades con mayor cantidad de población, como Guayaquil, se determina tres servicios residenciales para tratamientos de adicciones y dos de modalidad ambulatoria intensiva.

En el sector privado, según datos de la Agencia de Aseguramiento de la Calidad de los Servicios de Salud y Medicina Prepagada (ACCESS), Guayaquil cuenta con un hospital especializado de salud mental. Del estudio de prevalencia psiquiátrica realizado en el Centro de Privación de Libertad (Centro Regional Guayas), en el año 2017, el 50.2% padecía depresión; el 25.9% psicosis y el 41.4% consumía drogas.

Los datos que refleja el indicador de Número de atenciones por Trastornos mentales y del comportamiento debido al uso de sustancias psicotrópicas (F10-F19) en los establecimientos de salud que nacen del Registro Diario Automatizado de Consultas y Atenciones Ambulatorias (RDACAA 1.6 y RDACAA 2.0)²⁶ en la plataforma de registro en atenciones de salud (PRAS), 2019-2023(enero-junio) del Ministerio de Salud Pública del Ecuador, da cuenta que, en Guayaquil, desde el año 2019, el número de atenciones ha ido disminuyendo. Tal es así como, en el año 2019 el número de atenciones fue a 27.911 personas, en el año 2020, a 12.852 personas, en el año 2021 a 9.294 personas, en el año 2022 a 8.294 personas y en lo que va del año 2023 hasta el mes de junio, se han atendido 3.911 personas.

El Municipio de la ciudad de Guayaquil, cuenta con la Unidad de Bienestar Mental Municipal; en su programa de Salud Mental y Emocional, desde el año 2022 al mes de julio del año 2023, han atendido 6.569 personas. Los rangos de edad de las atenciones corresponden a 26.05% a personas en edades entre 35 y 44 años, 19.32% a personas en edades entre 25 y 34 años, 17.44% a personas con edades de más de 54 años. El 59.6% de atenciones fueron a personas de sexo femenino. De acuerdo con la información municipal, son mujeres la mayoría de las personas que buscan atención psicológica. De las 6.569 personas atendidas, 102 fueron por intento de suicidio. (Municipio de Guayaquil - Unidad de Salud Mental, 2023).

²⁵ Información obtenida del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) cantón Guayaquil 2019-2023

²⁶ Registro Diario Automatizado de Consultas y Atenciones Ambulatorias (RDACAA 1.6 y RDACAA 2.0), Plataforma de registro en atenciones de salud (PRAS), 2019-2023(enero-junio)(p*)

3.2.11. Fenómeno Socioeconómico de las Drogas

De acuerdo con el informe mundial sobre las drogas 2022 de la UNODC, Ecuador tiene el mayor número de atenciones de tratamientos brindados en la región, con 110.970 personas atendidas por uso de opioides, cannabis, cocaína y/o pasta base. Las mujeres constituyen una minoría entre quienes consumen droga en el mundo, sin embargo, tienen a aumentar su ritmo de consumo y desarrollar trastornos por uso de drogas con mayor rapidez que los hombres. (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2022)

En el año 2016, la Secretaría Técnica de Drogas²⁷ realizó un estudio para identificar dónde se encuentra la problemática del consumo de drogas y alcohol a nivel nacional, con indicadores que permitieron encontrar concentración territorial de droga, principalmente en la Zona 8: Guayaquil, Durán y Samborondón; seguida de la Zona 5 (Santa Elena, Los Ríos, Bolívar, Galápagos y Guayas). A raíz de ese estudio se estableció una estrategia de intervención emergente en la Zona 8 (Distribución SENPLADES), dentro de esta zona, la ciudad de Guayaquil, cuyos distritos priorizados fueron: Nueva Prosperina, Garay, El Cisne, Durán Centro y Trinitaria 2. Los circuitos que concentran el 42.86% de territorio de consumo droga son:

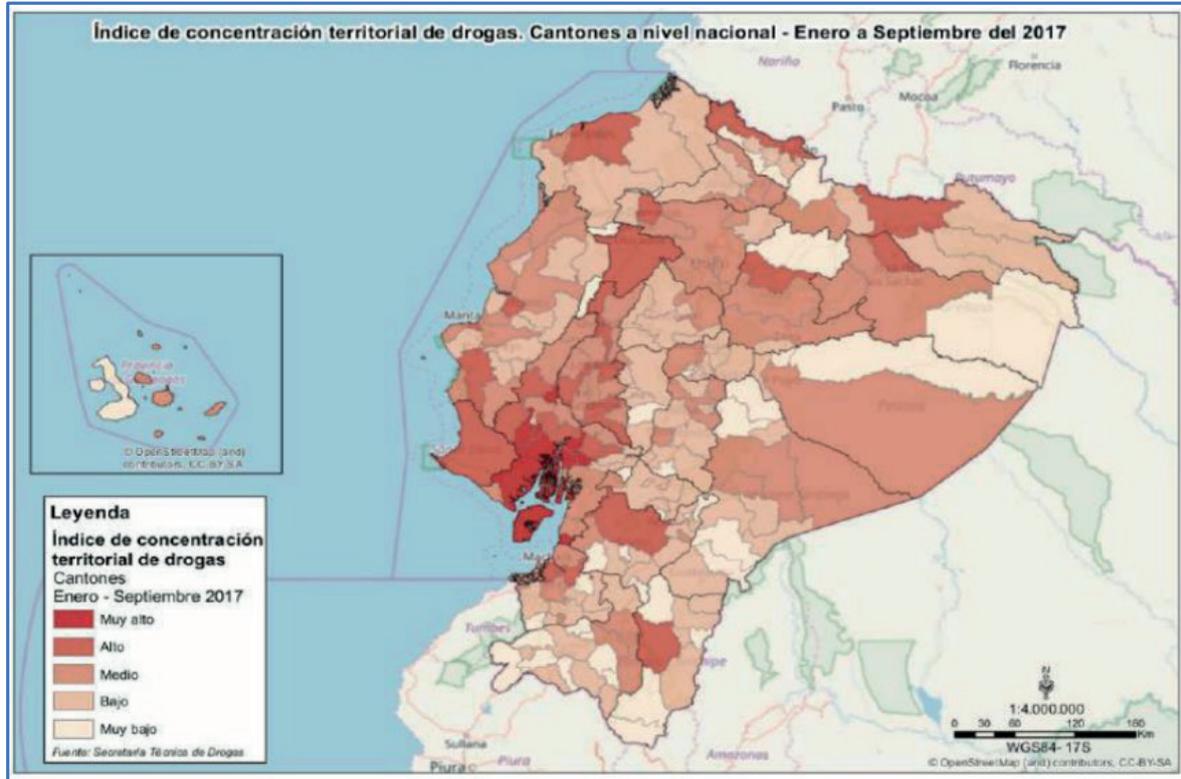
CIRCUITOS CATEGORIZADOS COMO ALTO Y MUY ALTO EN EL DISTRITO METROPOLITANO DE GUAYAQUIL

Circuito Altos	Malvinas Norte	Liga Cantonal	Malvinas Sur
	Trinitaria Norte	Florida	9 de Octubre
	Antepara	Nueva Prosperina	Cristo del Consuelo
	Chalá	Nuevo Guayaquil	Salinas
	Portete	Recreo	Suburbio
	Orquídeas	San Francisco	Posorja
	Juan Montalvo	Puerto Hondo	Venezuela
	Bastión Popular	Progreso	Chongón
	Fortín	Centenario	Divino Niño
	Flor de Bastión	Guasmo	Paraíso de la Flor
	Panorama	Esteros	
Circuito Muy Altos	Victoria	Chile	Monte Bello
	Bastión Popular Norte	Cisne	Pascuales
	Batallón del Suburbio	Garay	Sauces
	Durán Centro	Martha de Roldós	Trinitaria Sur

Cuadro N. 20 Circuitos categorizados como consumo alto y muy alto de drogas
Fuente: SETED, 2016

²⁷ El 23 de abril de 2018, el gobierno ecuatoriano, mediante Decreto Ejecutivo N.º 376, anunció el cierre de la Secretaría Técnica de Prevención Integral de Drogas (Seted). Creada en octubre de 2015 mediante la Ley Orgánica de Prevención Integral del Fenómeno Socio Económico de las Drogas, Registro Oficial Suplemento 615, 26 de octubre de 2015.

Mapa N. 5 Índice de concentración de drogas, cantones a nivel nacional 2017.



Fuente: Secretaría Técnica de Drogas, 2017

Según la data que arroja del sistema de información de la Empresa Pública Municipal para la Gestión de Riesgos y Control de la Seguridad de Guayaquil "SEGURA-EP", a través de las llamadas al número único de emergencias 911, desde el 1 de enero de 2023 a la fecha 1 de agosto de 2023, han existido en Guayaquil 16.239 llamadas respecto a consumo de sustancias catalogadas sujetas a fiscalización; los distritos en los que se identifica mayor llamadas de este tipo son: Portete, 9 de octubre, Esteros, Sur, Florida, Nueva Prosperina y Pascuales. (Empresa para la Seguridad, SEGURA EP, 2023)



3.3. Violencia y delitos

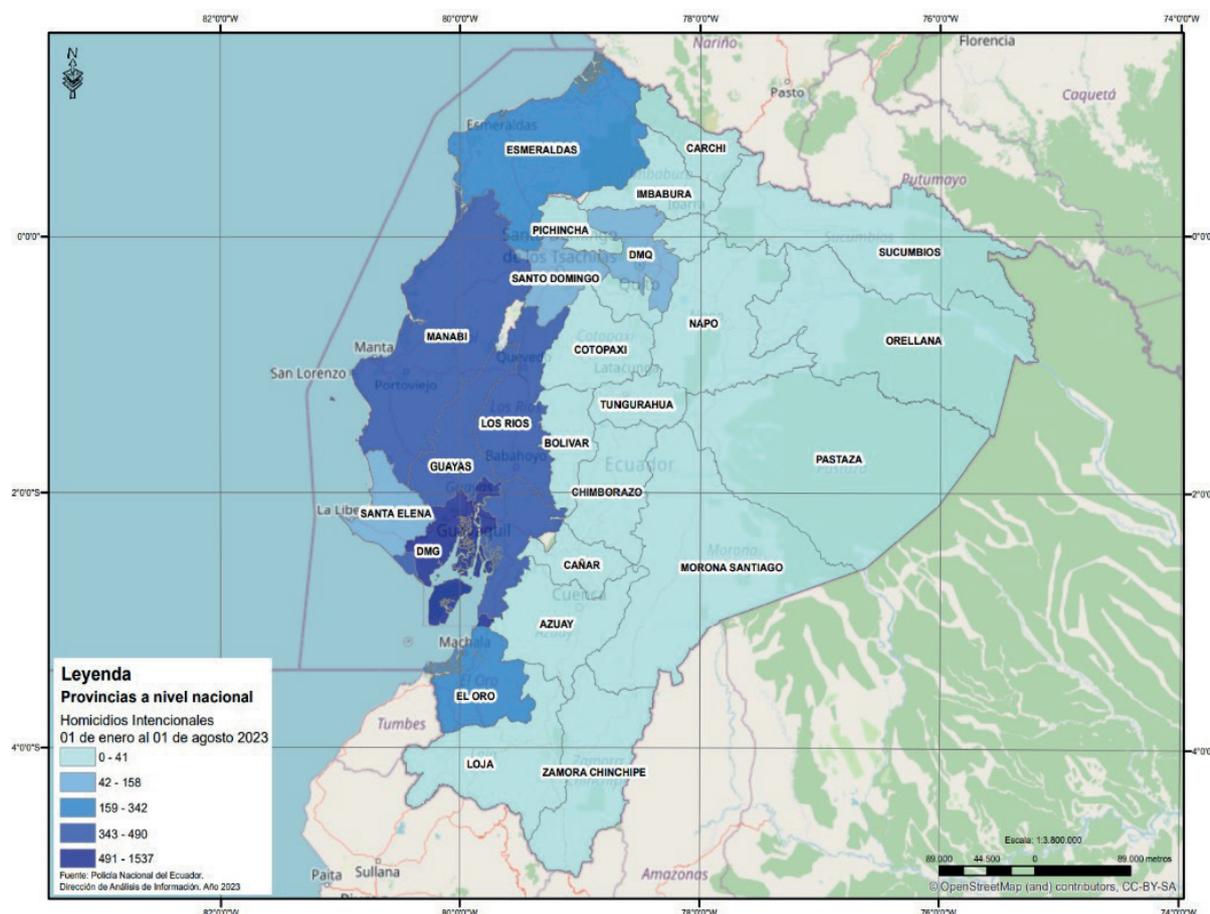
La inseguridad es la principal preocupación de los ecuatorianos. Los hechos de violencia y delito impactan en la individualidad y las garantías de las personas, esto repercute en la confianza interpersonal y en la confianza en sus autoridades democráticas respecto a sus facultades para dotar a la comunidad de seguridad. (Organización de Naciones Unidas, 2014).

La violencia y el delito generan sensación de inseguridad en los ciudadanos, sin embargo, es difícil evaluar este fenómeno porque los Estados desconocen las causas que generan las muertes y violencia como son: mala gobernanza, drogas y alcohol, bajo desarrollo económico, desigualdad de ingresos, poca inversión en educación, cambios ambientales, debilitamiento del Estado y sus instituciones, corrupción, inserción del crimen organizado y altos niveles de impunidad. Por ese desconocimiento, es difícil que se ejecuten políticas públicas efectivas a nivel local y nacional. (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, UNODC, 2019).

Para entender cuál es el estado de violencia que vive el Ecuador, se tomará como referencia la tasa de homicidios intencionales, pues indica con sentido amplio la situación de inseguridad del país.

3.3.1. Delitos contra la vida

Mapa N. 6 Homicidios Intencionales a nivel nacional. Enero – agosto 2023



Fuente: Cuadro de Mando Integral, Dirección de Análisis de la Información, Policía Nacional, 2023
Elaboración propia.

En la desagregación de indicadores del Cuadro de Mando Integral de la Policía Nacional, en el Distrito Metropolitano de Guayaquil²⁹, en el período comprendido del 01 de enero al 1 de agosto del año 2023, se registra un total de 1.537 muertes violentas por cada 100.000 habitantes, mientras que, en el año 2022, en el mismo periodo de tiempo hubo 815 muertes violentas, teniendo un aumento absoluto de 722 muertes y una variación porcentual de 89%, llegando al 14 de diciembre de 2023 a una tasa de **78,65 muertes violentas por cada 100.000 habitantes.**

El Distrito Metropolitano de Guayaquil, se ha vuelto una zona de la ciudad cada vez más violenta. En 2017, de acuerdo con los datos de la Policía Nacional, tuvo 180 homicidios, mientras que para el año 2022, tuvo 1426 homicidios. Al 1 de agosto del año 2023 ya se registran 111 muertes más que en todo el año 2022.

²⁸ La tasa de homicidios se mide dividiendo la frecuencia absoluta de homicidios entre el tamaño de la población y multiplicado por 100.000.

²⁹ Para efectos de este diagnóstico se toma en cuenta al Distrito Metropolitano de Guayaquil como la Zona 8 y cuenta con los Distritos: Guayaquil, Samborondón y Durán; zonificación realizada por la Policía Nacional. Cuando se haga referencia exclusivamente a la ciudad de Guayaquil, se descartarán del análisis los distritos de Samborondón y Durán.

Con los resultados del Censo 2022, Guayaquil registró una población de 2'746.403 habitantes, presentando una diferencia con las proyecciones que tenían como base el censo 2010 es decir 2'962.117 habitantes.

Esta variación implica que los índices de inseguridad también varían. Uno de los indicadores de mayor connotación y comparables a nivel mundial, es la tasa de muertes violentas por cada 100 mil habitantes, el cual puso a Guayaquil a finales de 2022 en el puesto 24 de las ciudades más peligrosas del mundo con una tasa de 48 muertes por cada 100 mil habitantes. Con el reajuste de la población esa tasa sufre un incremento a 52 muertes violentas por cada 100 mil habitantes, pasando del puesto 24 al puesto 21 en el año 2022.

En lo que va del 2023 y con el reajuste de la población, Guayaquil ya presenta una tasa de 64 muertes violentas por cada 100 mil habitantes y con una proyección al término del año 2023 de 85, donde suponiendo que la tasa de las otras ciudades se mantiene, Guayaquil terminaría siendo una de las 10 ciudades con más alta tasa de muertes violentas del mundo. Es importante mencionar que este cálculo lo realizan a nivel mundial solo con ciudades que tienen más de 300.000 mil habitantes.

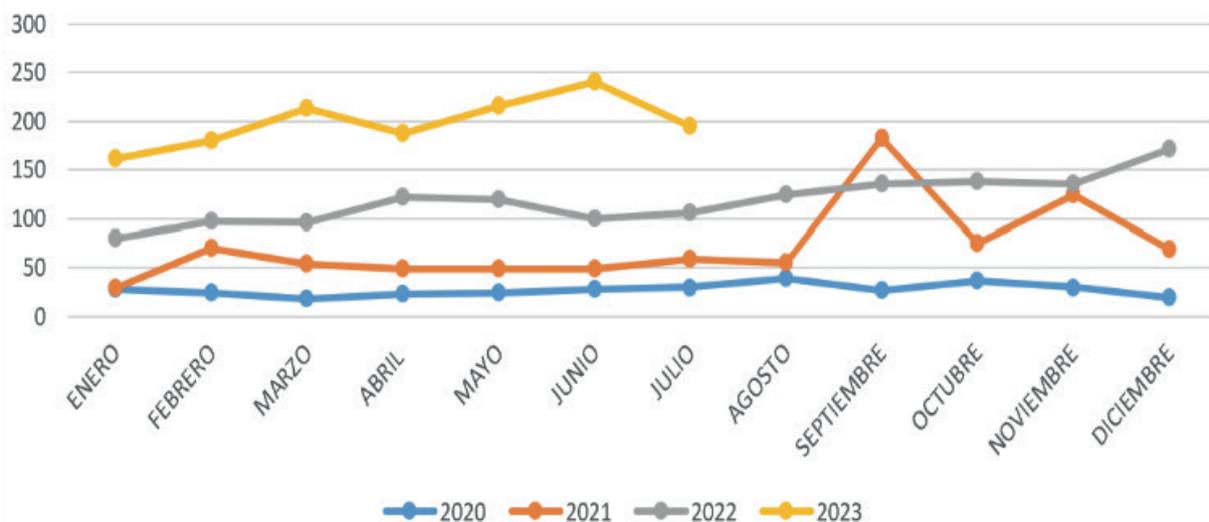


Cuadro N. 21 Variación por año de homicidios en Guayaquil

Fuente: Cuadro de Mando Integral, Dirección de Análisis de la Información, Policía Nacional, 2023

Elaboración propia.

Tabla N. 2 Comparativo mensual de homicidios en Guayaquil

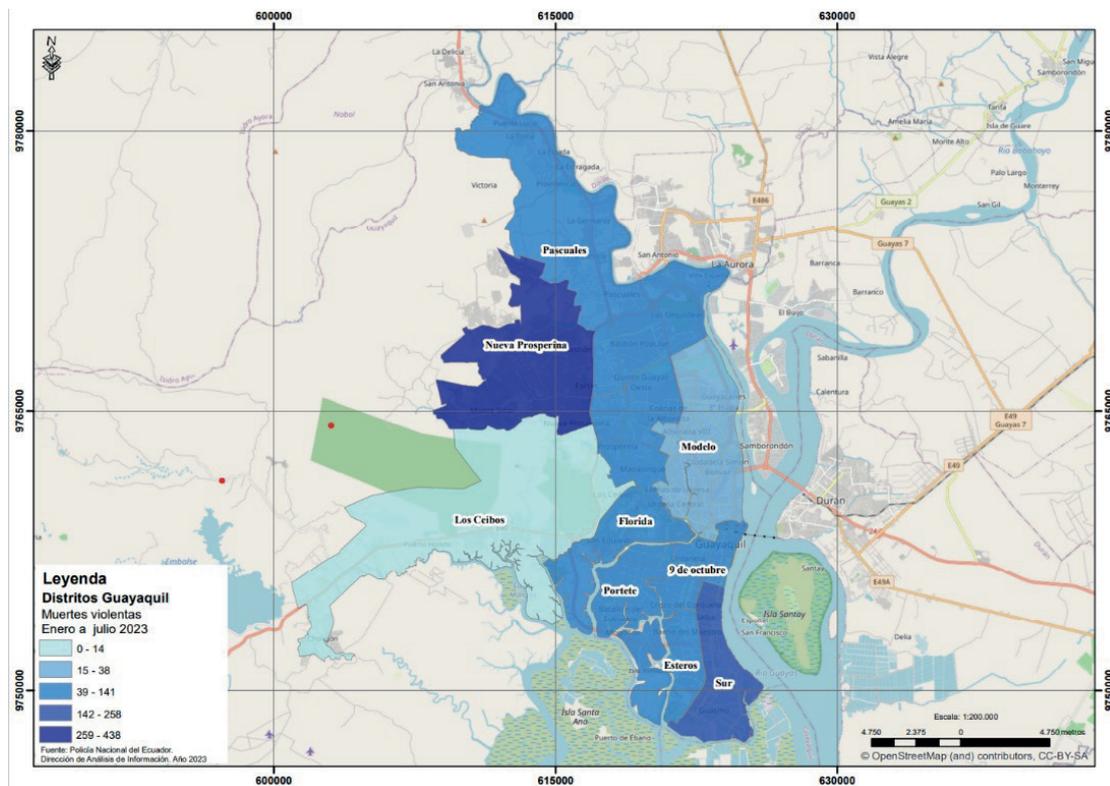


Fuente: Cuadro de Mando Integral, Dirección de Análisis de la Información, Policía Nacional, 2023

Los distritos de Guayaquil, que concentran la mayor cantidad de muertes violentas al finalizar el mes de julio del año 2023 son: distrito Nueva Prosperina, distrito Sur, distrito Pascuales, distrito Esteros, distrito Portete, distrito Florida, distrito 9 de octubre, distrito Progreso, distrito Modelo, distrito Ceibos. (Empresa para la Seguridad, SEGURA EP, 2023).

En cuanto a la comparación del año 2022, en lo que va del 2023, el distrito Nueva Prosperina tiene una variación de 177.22 por ciento más muertes violentas respecto al año 2022, el distrito 9 de octubre con una variación en cuanto a las muertes violentas del año 2022 de más el 126.19%, distrito Ceibos con una variación del 100% más de muertes violentas, distrito Sur, con 95.45% de mayor variación porcentual, distrito Florida con más 90%, distrito Progreso con más 80%, distrito Portete con 50.57% más muertes violentas que el año 2022, distrito Pascuales con una variación del 43.88% más del año 2022, distrito Esteros, con una variación del 42.11% más y el distrito Modelo con 11.76% más en comparación con el año 2022.

Mapa N. 7 Muertes Violentas Guayaquil. Enero a agosto 2023



*Fuente: Cuadro de Mando Integral, Dirección de Análisis de la Información, Policía Nacional, 2023
Elaboración propia.*

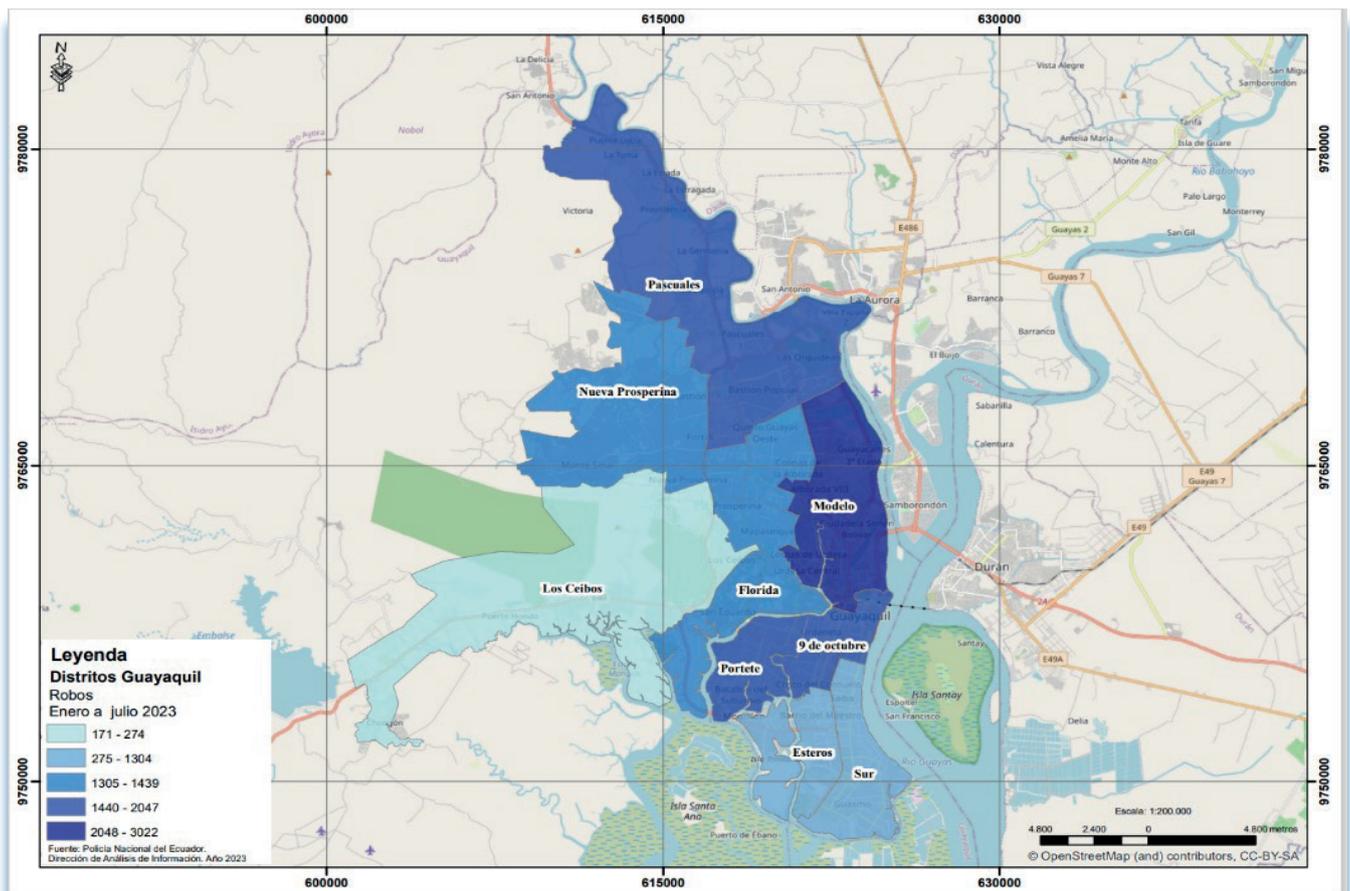
3.3.2. Delitos contra la propiedad

En el Ecuador, de acuerdo con la información de la Policía Nacional, las zonas que concentran la mayor cantidad de delitos contra la propiedad son: el Distrito Metropolitano de Guayaquil, Manabí, El Oro e Imbabura. En la desagregación de indicadores de la ciudad de Guayaquil, en el período comprendido del 01 de enero al 1 de agosto del año 2023, se registra un total de 14.386 delitos. El delito con mayor incidencia es el robo a personas, que aporta con el 40,90% del peso delictual, seguido por el delito de robo a carros con el 12,7% y robo a motos con el 7,4%; Respecto al año 2022 en el mismo periodo de tiempo se muestra un decremento de 251 robos lo que significa una reducción de 1,71%.

Los distritos que mantienen un porcentaje elevado de este tipo de delito en Guayaquil son: el distrito Modelo que concentra el 21.01% de la totalidad de robos del Cantón, seguido del distrito 9 de octubre con 14.23%, luego el distrito Portete con 12.25%, después el distrito Pascuales con 12.19%, luego el distrito Florida con 10%, Nueva Prosperina con 9.72%, distrito Sur con 9.06%, distrito Esteros con 8.45%, distrito Ceibos con 1.90% y distrito Progreso con 1.19%.

La caracterización de delincuencia del año 2022 determina que, en el Distrito Metropolitano de Guayaquil los delitos se producen bajo las modalidades de asalto con un peso del 67%, seguida de la modalidad estruche³⁰, con un peso del 28%. Para el cometimiento de los hechos delictivos el victimario se moviliza en motocicleta y a pie (40%) y utiliza el arma de fuego con un aporte del 55%, las víctimas son en su mayoría de sexo masculino (74%), de nacionalidad ecuatoriana, con un rango etario de 25 a 44 años; los días de mayor incidencia en que se cometen los delitos son los miércoles, jueves y viernes en horarios de la tarde y noche, en sectores urbanos el 99%. (Empresa para la Seguridad, SEGURA EP, 2023)

Mapa N. 8 Robos en Guayaquil. Enero a agosto 2023



*Fuente: Cuadro de Mando Integral, Dirección de Análisis de la Información, Policía Nacional, 2023.
Elaboración propia.*

³⁰ Robo en una vivienda después de haber forzado los accesos a ella y generalmente en ausencia de los propietarios

3.3.3. Violencia de género

Los datos del Consejo de la Judicatura³¹, indican que, al 31 de julio de 2023 en el Ecuador se registraron 322 víctimas de femicidio y muertes violentas contra mujeres, de los cuales, la provincia del Guayas concentra el 44% de los casos (142 casos) y en la ciudad de Guayaquil se han cometido 96 casos. De acuerdo con la Estrategia Nacional para la Prevención del Delito y la Violencia, publicada en julio de 2023 por el Ministerio del Interior, “las seis principales provincias donde se registra la mayor cantidad de llamadas relacionada a violencia en el 2011 y 2022 son: Guayas (33,7%), Pichincha (22,6%), Manabí, Esmeraldas y Santo Domingo de los Tsáchilas (4% respectivamente). Las principales provincias donde ocurren las muertes de mujeres en contexto delictivo son Guayas, Manabí, Los Ríos, Esmeraldas y Pichincha. Estas provincias representan el 72% de muertes” (Ministerio del Interior, Acuerdo Ministerial N.60, 2023)

La Encuesta Nacional sobre Relaciones Familiares y la Violencia de Género contra las mujeres (ENVIGMU 2019) (Iniciativa Spotlight, 2019) y de femicidio-Guayas, señala que “a nivel nacional el 64.9 % de mujeres ha sido violentada a lo largo de su vida. Las provincias que concentran el mayor número de delitos contra la vida de las mujeres son Guayas, Pichincha, Manabí y Azuay, siendo las provincias con mayor número de habitantes del país”.

Los datos del Consejo de la Judicatura³², en cambio indican que, al 31 de julio de 2023 en el Ecuador se registraron 322 víctimas de femicidio y muertes violentas contra mujeres, de los cuales, la provincia del Guayas concentra el 44% de los casos (142 casos) y en la ciudad de Guayaquil se han cometido 96 casos.

La prevalencia total de violencia contra las mujeres en la provincia del Guayas alcanza el 63.1% superando al promedio de la región Costa. La violencia psicológica es la violencia de mayor prevalencia en la provincia del Guayas (54.6%), seguida de la violencia gineco-obstétrica (40.5%), la sexual (35.3%), la física (32.6%), la patrimonial (17.2%).³³

Según la data que arroja del sistema de información de la Empresa Pública Municipal para la Gestión de Riesgos y Control de la Seguridad de Guayaquil “SEGURA-EP”, que interconecta sus datos con el Sistema Integrado de Seguridad, ECU911, desde el 1 de enero de 2023 a la fecha 1 de agosto de 2023, han existido en Guayaquil 11.262 llamadas por casos de violencia intrafamiliar (53 diarios), encontrándose los Distritos de Portete, Nueva Prosperina, 9 de octubre, Florida, Pascuales, Sur y Esteros con las prevalencias más altas.

³¹ *Víctimas de femicidio y otras formas de muertes violentas de mujeres y noticias del delito 2023/ Corte: 1 de enero de 2023 a 30 de julio de 2023, funcionjudicial.gob.ec/victimas-de-femicidio.htm*

³² *Víctimas de femicidio y otras formas de muertes violentas de mujeres y noticias del delito 2023/ Corte: 1 de enero de 2023 a 30 de julio de 2023, funcionjudicial.gob.ec/victimas-de-femicidio.htm*

³³ *Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, publicada en el Registro Oficial Suplemento N. 175 de 5 de febrero de 2018, en su artículo 10, reconoce 7 tipos de violencia: física, psicológica, sexual, económica y patrimonial, simbólica, política y gineco-obstétrica.*

En el comparativo con el año 2022 entre enero y agosto de ese año, los casos en el 2023 han disminuido un 17.82%. (Empresa para la Seguridad, SEGURA EP, 2023)

La Fiscalía General del Estado ecuatoriano, presenta información en su portal oficial que señala las estadísticas de muertes de mujeres en contexto delictivo e indica que, en la provincia del Guayas, en lo que va del año 2023 han existido 11 femicidios y 182 mujeres muertas por otro tipo de delito.³⁴

En la ciudad de Guayaquil se conformó el Sistema de Protección Integral de Derechos a través de la Ordenanza³⁵ del año 2015, en la que se establece la conformación, organización y funcionamiento de este. Parte de este Sistema, es el Consejo Cantonal de Protección Integral de Derechos de Guayaquil, que es la entidad cantonal encargada de ejercer atribuciones de formulación, transversalización, observancia, seguimiento y evaluación de las políticas públicas de protección de derechos aplicadas a nivel local y articuladas a las políticas públicas establecidas por el Municipio de Guayaquil, Ministerios correspondientes y por los Consejos Nacionales para la Igualdad. También existe la Junta Cantonal de Protección de Derechos, que atiende casos de maltrato o negligencia infantil, violencia contra las mujeres y personas adultas mayores. Esta junta cantonal en la ciudad de Guayaquil que se encuentra ubicada en la avenida Rumichaca y Gómez Rendón.

El Municipio de Guayaquil contaba con la línea 1800 para atención de llamadas con personas que han sido víctimas de violencia, hasta el 2023. En el año 2022 hubo la recepción de 2.529 llamadas y en lo que va del año se han atendido 1.543 llamadas de acuerdo con la siguiente división: 52% de las llamadas corresponden a denuncias de violencia física; 40% a llamadas por violencia psicológica, 5% de llamadas por violencia sexual, 3% por otro tipo de violencia.

Tabla N. 3 Número de llamadas y atenciones por el servicio municipal, línea 1800

TIPOS DE VIOLENCIA	2021	2022	2023	TOTAL	%
ACOSO LABORAL	0	0	0	0	0%
FÍSICA	1541	1343	766	3650	52%
PSICOLÓGICA	1222	951	633	2806	40%
SEXUAL	80	175	123	378	5%
ECONÓMICA/PATRIMONIAL	7	12	4	23	0%
TENTATIVA DE FEMICIDIO	0	0	0	0	0%
FEMICIDIO	0	0	0	0	0%
OTROS	146	48	17	211	3%
S/(incluye ninguno, no aplica)	0	0	0	0	0%
TOTAL	2996	2529	1543	7068	100%

Fuente: Información Línea 1800. Municipio de Guayaquil.

³⁴ State Attorney General's Office | Analyzes deaths of women in a criminal context (fiscalia.gob.ec)

³⁵ Ordenanza de Conformación, Organización y Funcionamiento del Sistema de Protección Integral de Derechos del Cantón Guayaquil. Gaceta N.36, Viernes 4 de diciembre de 2015.

3.3.4. Extorsión

La extorsión es un tipo penal que involucra a la libertad y el patrimonio económico de los seres humanos. La Constitución del Ecuador lo define como el acto antijurídico de obligar a otro con violencia o intimidación a realizar u omitir un acto en perjuicio de su patrimonio o un tercero con el propósito de obtener provecho personal.³⁶ Las consecuencias de la comisión de un acto de extorsión, no son solo físicas sino también afectan a la psiquis del ciudadano que es menoscabada por el acto de uno o unos delincuentes con el afán de saciar sus deseos, principalmente económicos. (Paya Karen, Cardona Felipe, Monsalve Claudio, Montoya Jorge, 2018)

En el Ecuador, la Fiscalía de Guayas recibe aproximadamente 500 denuncias mensuales por extorsión. Los sectores más afectados de acuerdo con los datos recogidos por la Policía Nacional son: Pascuales, Monte Sinaí y los Guasmos. Los negocios que han sufrido este tipo de extorsiones empezaron en un inicio siendo los pequeños y medianos como panaderías, ferreterías, peluquerías, farmacias y constructores de obras de la zona, sin embargo, en actualidad ya incluye a grandes comercios e industrias.

Los datos del sistema de información de la Empresa Pública Municipal para la Gestión de Riesgos y Control de la Seguridad de Guayaquil "Segura EP", que atiende el número de emergencias 911, a la fecha 1 de agosto de 2023, muestra que, en la ciudad de Guayaquil, han existido 660 extorsiones. A comparación del año 2022 en el mismo periodo de tiempo, las extorsiones aumentaron significativamente y en comparación con el año 2022 en que existieron 111 extorsiones en el mismo periodo de tiempo, el delito aumentó un 594%. De esta información se desprende que el Distrito Pascuales, seguido del Distrito Modelo, Nueva Prosperina, Distrito Sur, Portete, Florida y 9 de octubre, concentran el 91.97% de la totalidad de extorsiones en la ciudad. (Empresa para la Seguridad, SEGURA EP, 2023)

3.3.5. Problemas de convivencia social

En Guayaquil, la Empresa Pública Municipal para la Gestión de Riesgos y Control de la Seguridad de Guayaquil "Segura EP" mantiene datos respecto a la problemática de convivencia social (libadores en el espacio público, escándalo, ruido molesto) en el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2023 al 1 de agosto del año 2023 con un total de 38.914 llamadas (183 diarias), distribuidas por distritos de la siguiente manera: Distrito 9 de octubre: 9.274 llamadas; Distrito Portete: 8.146 llamadas; Distrito Modelo: 5.045 llamadas Distrito Sur: 4.187 llamadas; Distrito Florida: 3.794 llamadas; Distrito Esteros: 3.226 llamadas; Distrito Pascuales: 3.111 llamadas; Distrito Nueva Prosperina: 1.270 llamadas; Distrito Ceibos: 458 llamada; Distrito Progreso: 403 llamadas. En la comparación con el año 2022, se redujeron un 46%. De las 38.914 llamadas, 16.439 fueron por escándalos, 19.825 por consumo de alcohol en el espacio público y 2.650 por ruidos molestos en la ciudad.

Se entiende entonces que la mayor problemática en el espacio público constituye el consumo de alcohol que provoca desórdenes y malestar en los vecinos de una comunidad, aquello desencadena en escándalos, agresiones verbales o físicas, destrucción a propiedad privada o bienes públicos. La normativa en la ciudad de Guayaquil apunta a generar Ordenanzas que prohíban el consumo de alcohol en espacios públicos, sin embargo, sin reglamentos de aplicabilidad y sanciones adecuadas, no tendrán efectividad.

³⁶ Constitución de la República del Ecuador (Art. 185), 2008.

3.3.6. Crisis penitenciaria

En el Ecuador, las deficientes condiciones de los centros penitenciarios y el hacinamiento que viven las personas privadas de libertad al interior de estos, además de la constante lucha por espacios territoriales de las bandas delincuenciales recluidas en estos centros, ha provocado una serie de masacres en los últimos dos años. Es así como, entre febrero del año 2021 y julio del año 2023, han existido más de 430 muertos y decenas de heridos. Guayaquil no es una ciudad que esté exenta de esta problemática pues tiene 7 Centros de Privación de Libertad (5 Centros de Rehabilitación Social y 2 Centros de Atención a Adolescentes Infractores en conflicto con la Ley).

El Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, realizó el Censo Penitenciario en el año 2022. Los datos de este censo arrojaron los siguientes resultados a nivel nacional: existen 35 centros penitenciarios a nivel nacional que albergan a 31.321 personas, 29.356 son hombres, 1.965 son mujeres. 28.070 personas son de nacionalidad ecuatoriana, 3.245 son extranjeros. La provincia del Guayas cuenta con 5 centros penitenciarios con una población (hasta el 1 de agosto de 2023) de 12.607 personas privadas de libertad. 11.975 son hombres, 632 son mujeres. 11.902 personas privadas de libertad son ecuatorianos y 705 son extranjeros.

Del total de personas privadas de libertad en los centros de privación de libertad de la provincia del Guayas, 3.649 personas se encuentran detenidas por haber cometido un delito de tráfico de drogas, 2.961 por el delito de robo, 1.353 por el delito de asesinato, 801 por violación, 641 por tenencia ilegal y porte de armas, 328 por delincuencia organizada, lo que corresponde al peso del 79.9% de los delitos por los que la población penitenciaria se encuentra detenida. La mayoría tienen un rango de edad entre 18 y 44 años. El 94% son de nacionalidad ecuatoriana, el 3% de nacionalidad venezolana y el 2% de nacionalidad colombiana. El 50.51% cuenta con educación media/bachillerato y el 38.9% cuenta con educación básica. El 4% tuvo acceso a educación superior y el 0.92% se encuentra en proceso de alfabetización.

La Comisión Interamericana elaboró el informe “Personas Privadas de Libertad, 2022”, en el cual indica que, cuatro centros de detención reportan elevadas tasas de hacinamiento que superan el 95%. En particular, la Comisión expresa su preocupación por la situación que enfrentan las personas privadas de libertad en los centros CPPL Masculino Los Ríos No. 1, CPL Guayas No. 5, CPL El Oro No. 1, y CPL Santo Domingo No. 1, cuyas tasas de hacinamiento son de 141%, 124.60%, 106.98% y 95.30%, respectivamente. (Inter-American Commission on Human Rights, 2022)

En el interior del Centro Penitenciario CRS Guayas, se encuentran miembros de bandas organizadas. Human Rights Watch, en su informe mundial del año 2023 señaló que “Ecuador enfrenta un fuerte aumento de la delincuencia y la violencia de pandillas. El hacinamiento y la falta de control estatal en las cárceles han permitido que los pandilleros detenidos cometan varias masacres.” En el informe mundial del año 2022 a su vez, señalaba: El hacinamiento y otras malas condiciones, la violencia y la atención médica inadecuada son problemas de larga data en las cárceles, Más de 600 detenidos contrajeron COVID-19 en 2020 y se enfermaron en bloques de celdas superpoblados. Según los informes, varios murieron. En septiembre, un levantamiento carcelario en la ciudad de Guayaquil dejó más de 118 detenidos muertos y 52 heridos. Otros dos levantamientos en febrero y julio dejaron más de 100 muertos e hirieron a decenas de detenidos y agentes de seguridad, incluida una oficial que fue violada. En los tres levantamientos, policías y soldados intervinieron contra grupos criminales armados dentro de las instalaciones”³⁸

³⁷ Informe Mundial 2023: Ecuador | Human Rights Watch (hrw.org)

³⁸ Informe Mundial 2022: Ecuador | Human Rights Watch (hrw.org)

Cuando se dan este tipo de amotinamientos y enfrentamientos entre bandas en los centros penitenciarios de Guayaquil, la violencia traspasa los muros y se vuelca a las calles de la ciudad. Tal es así que las consecuencias se vuelven un complejo problema para los habitantes de alrededor de la cárcel, pero también para aquellos que viven en los distritos en los que la presencia criminal ha tomado espacio; en los últimos enfrentamientos, las consecuencias fueron, entre otras: buses y carros incinerados, balas incrustadas en las casas y los autos, ajustes de cuentas, estallidos de bomba, amenazas de explosión de bomba, extorsiones, negocios cerrados. Las consecuencias se traducen en más inseguridad.

De acuerdo con el informe de la Estrategia Nacional para la Prevención del Delito y la Violencia (Ministerio del Interior, Acuerdo Ministerial N.60, 2023), en cuanto al nivel de reincidencia en el cometimiento de actos delictivos y de violencia a nivel geográfico, para el año 2022, las provincias que registran el mayor número de residencias son Guayas (436), Pichincha (267), Manabí (106) y Santo Domingo de los Tsáchilas (111). Estas 4 provincias aglomeran el 61% del total.



4. DIAGNÓSTICO INSTITUCIONAL CUANTITATIVO DE SEGURIDAD EN LA CIUDAD DE GUAYAQUIL

Durante el análisis de las instituciones de seguridad locales y nacionales se pudo identificar varias fortalezas y debilidades, mismas que están directamente relacionados con la poca confianza de los ciudadanos en ellas y generada por una histórica escasa gobernabilidad de sus autoridades en los territorios de Guayaquil.

Las debilidades en las instituciones democráticas son uno de los factores que permite la expansión del delito porque se pierde la capacidad de controlar el territorio y así impera el desorden y la falta de respeto a la ley. Todo ello sumado a que, si las instituciones de seguridad no son fuertes en términos de recursos humanos, logísticos y técnicos, el crimen organizado terminará superándolas y controlando los territorios desde adentro.

La Policía Nacional es la responsable de la protección interna y el mantenimiento del orden público, cuyas funciones son privativas del Estado. Su misión es atender la seguridad ciudadana y el orden público, y proteger el libre ejercicio de los derechos y la seguridad de las personas dentro del territorio nacional.

La Policía Nacional cuenta con 57.856 policías a nivel de distribución de todo el país. A nivel de la zona 8,³⁹ la Policía Nacional ha dividido territorialmente al Distrito Metropolitano de Guayaquil en 12 Distritos, 67 Circuitos y 274 Subcircuitos.



4.1. Policía Nacional

Tabla N. 4 Distribución de Policías en Distritos y Circuitos de Guayaquil

DISTRITO	CIRCUITO	SUBCIRCUITO
9 DE OCTUBRE	7	28
CEIBOS	3	7
DURÁN	8	28
ESTEROS	5	19
FLORIDA	6	31
MODELO	7	42
NUEVA PROSPERINA	6	32
PASCUALES	8	30
PORTETE	6	25
PROGRESO	3	3
SAMBORONDÓN	2	6
SUR - DMG	6	23
TOTAL	67	274

Elaboración propia.

Fuente: Policía Nacional, Distributivo Guayaquil, 2023

La ciudad de Guayaquil cuenta con **9.688 policías**: 6.999 al eje preventivo, 1.843 en apoyo operativo, 1.040 al eje investigativo, 106 al eje de inteligencia. El número de policías asignado a la ciudad, supera el estándar establecido por las Naciones Unidas que señala que debe existir un promedio de 2.8 policías por cada 1.000 habitantes. Las cifras de la Dirección de Inteligencia de la Policía Nacional dan cuenta que dos grupos de criminalidad importantes en el Ecuador cuentan con más de 12.500 miembros (6.283 Los Lobos, 6.311 los Choneros)⁴⁰. Además, los nuevos tipos de amenaza que surgen desde los grupos de delincuencia organizada sorprenden a los policías poco preparados que desde el año 2021, tienen procesos de selección y graduación para incorporación a las filas institucionales, que duran 6 meses.

En cuanto a las Unidades de Policía Comunitaria UPC del Distrito Metropolitano de Guayaquil, la ciudad cuenta con 172 UPC, de las cuales, 57 están cerradas. Existe un reto importante para la administración municipal en cuanto a la gestión de los recursos para suplir las carencias de la institución policial.

³⁹ *Descentralización de zonificación distritos y circuitos; Secretaría nacional de planificación, SENPLADES.*

⁴⁰ *Cifras de la Dirección de Inteligencia de la Policía Nacional del Ecuador, 2023.*

4.2. Función Judicial

Se puede verificar fácilmente si un Estado es débil cuando se regresa a mirar a las instituciones de justicia; si el sistema de justicia es ineficaz, no solo que las personas evitan denunciar, sino que la impunidad genera que disminuya radicalmente la confianza en sus autoridades y por supuesto no hay confianza en la efectividad de las sanciones penales a las conductas criminales. Por ello las estrategias de prevención también deben enfocarse en la administración de justicia, para que se imparta sanciones con celeridad, con eficacia y con justicia.⁴¹

En la provincia del Guayas, la Fiscalía atiende a la ciudadanía a través de 154 Unidades Fiscales (145 en la ciudad de Guayaquil)⁴², de las cuales 90 corresponden a unidades especializadas: 6 Fiscalías de Accidentes de Tránsito, 6 Fiscalías de Administración Pública, 4 Fiscalías de Adolescentes Infractores, 14 Fiscalías de Delincuencia Organizada Transnacional e Internacional, 8 Fiscalías de Fe Pública, 9 Fiscalías de Patrimonio Ciudadano, 10 Fiscalías de Personas y Garantías, 15 Fiscalías de Soluciones Rápidas, 16 Fiscalías de Violencia de Género, 1 Fiscalía de Asuntos Indígenas, 1 Fiscalía de Espacios Acuáticos, 33 Fiscalías Multicompetentes, ubicadas en 16 cantones. En la ciudad de Guayaquil se cuenta con 30 Fiscalías encargadas de la investigación por delitos flagrantes: 18 Fiscalías corresponden a la UVC del Cuartel Modelo, 6 Fiscalías a la Unidad de Flagrancia Sur Valdivia, 3 Fiscalías de Flagrancia de Tránsito y 3 Fiscalías de Flagrancia de Violencia de Género.⁴³

Del mes de enero a diciembre del año 2022, en la ciudad de Guayaquil, se recibieron 71.308 noticias de delito a través de denuncia o delito flagrante. La mayor cantidad de denuncias se realizó por robo y afectación al patrimonio de las personas. Las fiscalías de la provincia del Guayas cuentan con déficit de talento humano, es así como se requieren 73 funcionarios para dar un servicio adecuado a la ciudadanía en la provincia.

Por su parte, del Consejo de la Judicatura, en el año 2021, ingresaron 123.540 causas, de las cuales, 118.871 fueron resueltas.

4.3. Municipio de Guayaquil

La Municipalidad de Guayaquil, se rige en lo que prescribe los artículos 253 y 264 de la Constitución Política de la República y el Código Orgánico de Organización Territorial, en su apartado 56 (Código Orgánico de Organización Territorial, COOTAD, 2020), donde establece la autonomía: administrativa, funcional y económica del cabildo.

La Municipalidad de Guayaquil está conformada por el Concejo Municipal, en el cual se consolida el poder legislativo local y la Alcaldía, que ejerce el poder ejecutivo municipal.

El Concejo Municipal de Guayaquil es el representante del poder legislativo del cantón, compuesto por dignidades elegidas mediante votación popular. Este organismo se compone de 15 concejales que representan las distintas áreas de la ciudad de Guayaquil y sus correspondientes zonas rurales, según lo establecido en el COOTAD.

Existen varias instituciones municipales que tienen un desafío muy importante para lograr mejorar las condiciones de sus habitantes en base a la construcción de estrategias que encaminen el accionar de la

⁴¹ World Bank, 2011

⁴² Unidad de talento humano de la Fiscalía Provincial del Guayas, 2023

⁴³ Informe de Gestión Fiscalía Provincial del Guayas, 2022.

institución y que a partir del segundo semestre del año 2023 van a cambiar su estructura, una de ellas es la recientemente creada Empresa Pública Municipal para la Gestión de Riesgos y Control de la Seguridad de Guayaquil, SEGURA EP (que integró a la Corporación para la Seguridad Ciudadana de Guayaquil en liquidación, la ex Dirección del Cuerpo de Agentes de Control Municipal, la ex Dirección de gestión de riesgos y Cooperación, el ex Programa Amiga ya no estas Sola).

Además, que institucionalmente la nueva administración ha configurado su organización para la intervención en los temas de seguridad en dos ejes, el eje de seguridad municipal y el eje social que lo integran:

Eje de seguridad:

- Empresa Pública Municipal para la Gestión de Riesgos y Control de Seguridad de Guayaquil SEGURA
 - Empresa Pública Municipal de Tránsito y Movilidad de Guayaquil E.P. ATM
 - Benemérito Cuerpo de Bomberos de Guayaquil
 - Dirección de Justicia y Vigilancia
 - Dirección de Aseo Cantonal Mercados y Servicios Especiales

Eje social:

- Empresa Pública Municipal Desarrollo, Acción Social y Educación DASE
- Unidad de Proyectos ZUMAR
- Dirección de Bienestar Animal
- Dirección de Deportes
- Dirección de Inclusión Social
- Dirección de la Mujer
- Dirección de Salud e Higiene
- Dirección de Vinculación con la comunidad
- Empresa Pública Municipal para la Gestión y Competitividad, EP
- Orquesta Filarmónica Municipal de Guayaquil
- Fundación Registro Civil

4.4. Empresa Pública Municipal para la Gestión de Riesgos y Control de la Seguridad de Guayaquil, SEGURA EP.

La Corporación para la Seguridad Ciudadana de Guayaquil en liquidación, fue creada mediante Acuerdo del Ministerio de Gobierno publicado en el Registro Oficial 256 del 24 de abril del 2006, como un organismo de derecho privado, sin fines de lucro, de acción social y cívica, con domicilio en la ciudad de Guayaquil, a la fecha cuenta con 1.433 cámaras de video vigilancia que operan para salvaguardar la seguridad de la ciudadanía. El 08 de octubre del 2020, el Municipio de Guayaquil a través de la Corporación para la Seguridad Ciudadana de Guayaquil en liquidación, inauguró el Centro Operativo Local Ecu 911- Guayaquil para la atención de llamadas de emergencia y despacho de incidentes en el cantón Guayaquil.

El Concejo Cantonal de la Ciudad de Guayaquil, aprobó la creación de la Empresa Pública Municipal para la Gestión de Riesgos y Control de Seguridad de Guayaquil SEGURA EP, que ya no será una institución de derecho privado y entre sus competencias tendrá entre otras: la gestión de la información de la seguridad, el control del espacio público, la intervención en el territorio para garantizar seguridad, la gestión integral de

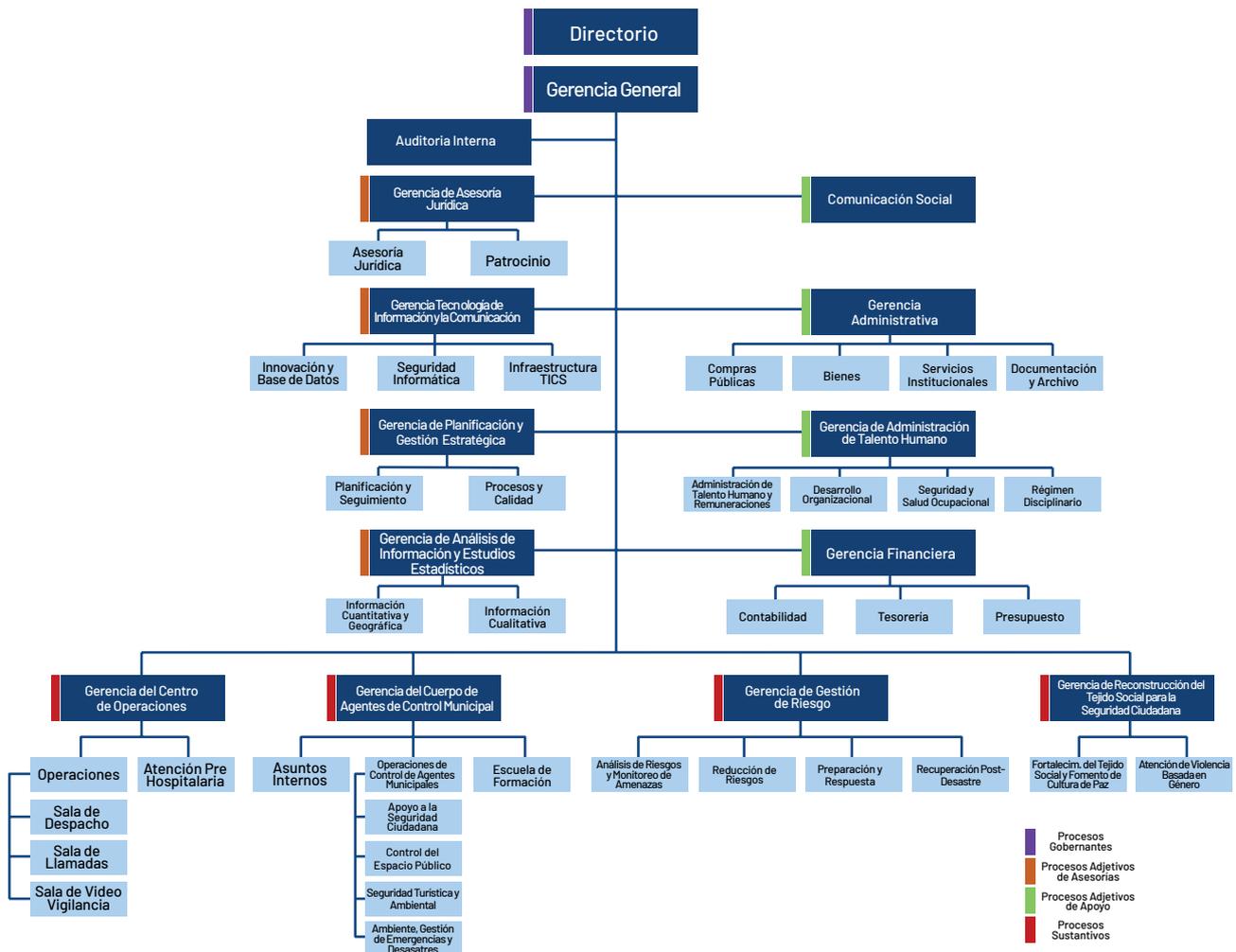
emergencias y riesgos y la articulación de los servicios de alertas por llamadas y videovigilancia. Además, articuló al Cuerpo de agentes Municipal y la Gestión de Riesgos de la ciudad. Coordinará políticas de seguridad ciudadana junto con las instituciones de la municipalidad de Guayaquil encaminadas a brindar la ayuda que necesitan sus habitantes.

La Empresa SEGURA EP, tiene a su cargo el sistema de videovigilancia para la seguridad del cantón. Actualmente, atiende el número único de emergencias 911 que recibe 4300 alertas diarias en su centro de operaciones, en donde se coordina con las instituciones de respuesta, mantiene un total de 34.101 cámaras de videovigilancia instaladas en 9.485 puntos en el Cantón de Guayaquil. Cuenta con 738 agentes de control municipal, 192 operadores de llamadas y video vigilancia, 128 conductores para los vehículos de apoyo a la seguridad, un centro de equidad y justicia con atención legal y psicológica a las víctimas de violencia. Además de 30 técnicos en gestión de riesgos de desastres.

Además, a esto se suma un enfoque distinto de la seguridad que se ha llevado clásicamente en el Ecuador. SEGURA EP ha hecho énfasis en las causas de fondo y en la reconstrucción del tejido social, por lo que para este fin la empresa ha creado como una unidad agregadora de valor a la Gerencia de la Reconstrucción del Tejido Social.

La Empresa SEGURA EP, a través del Reglamento Orgánico Funcional, ha aprobado una estructura que se divide de la siguiente manera:

ESTRUCTURA ORGÁNICA SEGURA EP



Cuadro N.22 Estructura organizacional de la Empresa Pública Municipal para la Gestión de Riesgos y Control de Seguridad de Guayaquil SEGURA EP

4.4.1 Gerencia del Cuerpo de Agentes de Control Municipal

Como parte de la estructura de seguridad del Municipio de Guayaquil, esta gerencia contribuye con el ordenamiento de la ciudad a fin de crear las condiciones necesarias para generar bienestar y mejor calidad de vida, cumplir y hacer cumplir las Ordenanzas Municipales, salvaguardar el orden y disciplina en los eventos organizados. Su gestión se realiza a través del Cuerpo de Agentes de Control Municipal.

El personal operativo del Cuerpo de Agentes de Control Municipal consta de 738 agentes y está distribuido en dos Compañías con un total de 238 Agentes de Primera Compañía y 227 Agentes de Segunda Compañía, respectivamente. Además, 207 agentes en el Palacio Municipal y 70 que realizan servicios varios en el cuartel. Se realizan dos turnos diarios para la cobertura de los diferentes puntos de la ciudad de Guayaquil (se incluyen fines de semana pasando un turno).⁴⁴ Este modelo de gestión se encuentra actualmente en redefinición, además que al mes de diciembre de 2023, se está llevando un proceso de selección de 700 nuevos aspirantes a Agentes de control municipal.

El Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público,⁴⁵ regula la organización, funcionamiento institucional, regímenes de carrera profesional y administrativo-disciplinario del personal de las entidades de seguridad ciudadana y orden público, entre estas, del Cuerpo de Agentes de Control Municipal, con fundamento en los derechos, garantías y principios establecidos en la Constitución de la República del Ecuador.

En su artículo 8, el COESCOP determina que la carrera de las entidades de seguridad constituye el sistema mediante el cual se regula la selección, ingreso, formación, capacitación, ascenso, estabilidad, evaluación y permanencia de las y los servidores que la integran; además se indica que los servidores de los Cuerpos de Agentes de Control Municipal deben someterse a evaluaciones de desempeño, capacitación, formación y especialización. Es así como, los Gobiernos Autónomos Descentralizados deben trabajar en establecer los planes de carrera y ascensos para los miembros del Cuerpo de Agentes de Control Municipal y regular todos los aspectos inherentes a su gestión. En el caso de los Agentes de Control Municipal de la ciudad de Guayaquil, al trasladarse a la Empresa SEGURA EP se ajustaron a lo dispuesto por el COESCOP.

4.4.2. Gerencia del Centro de Operaciones

La Gerencia del Centro de Operaciones se encarga de dirigir y coordinar desde el Centro de Operaciones el apoyo de la seguridad ciudadana y la atención de los servicios de emergencia, con 192 operadores y 128 conductores para los vehículos de apoyo a la seguridad ciudadana, a través de la articulación de los procesos de recepción de llamadas del número 911, video vigilancia con las 34101 cámaras, sala situacional y otros mecanismos de alerta como los sistemas de alarmas comunitarias, así como también el despacho de los recursos.

⁴⁴ Descripción general de la Dirección del Cuerpo de Agentes de Control Metropolitano (CUACME) y propuesta operativa, año 2022.

⁴⁵ Registro Oficial Suplemento 19 de fecha 21 de junio de 2017. Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público (COESCOP)

4.4.3. Gerencia de Gestión de Riesgos

La Gerencia de Gestión de Riesgos, se encargará de fortalecer el liderazgo y la autonomía en gestión de riesgo, mediante la identificación, reducción, preparación, respuesta, recuperación y transferencia del riesgo con relación a los eventos peligrosos de origen natural o antrópico, que le permita coordinar de forma integral la ejecución de acciones en todas las fases y procesos de la gestión de riesgos para la protección de personas y colectividades frente a los efectos negativos de emergencias y desastres.

4.4.4. Gerencia de Reconstrucción del Tejido Social para la Seguridad Ciudadana

La misión de esta Gerencia es la de diseñar las políticas, planes, programas y proyectos cantonales que contribuyan a fortalecer la reconstrucción del tejido social relacionados a la prevención de violencia en todas sus formas y la reconstrucción de una cultura de paz a través de procesos de participación y atención ciudadana, en coordinación y articulación con las dependencias del Municipio de Guayaquil.

4.5. Benemérito cuerpo de Bomberos de Guayaquil

El Benemérito Cuerpo de Bomberos de Guayaquil es una entidad adscrita al GAD Municipal de Guayaquil que presta un servicio enfocado en la prevención y atención integral del riesgo, capacitación y formación, con personal competente y equipos especializados, para salvaguardar la vida, ambiente y bienes de la comunidad.

Dentro de la cadena de valor contamos con Personal Obrero (bombero remunerado) y personal administrativo:

- Cantidad de Personal Obrero: 615
- Cantidad de Personal Administrativo: 235
- Cantidad de Personal Voluntario: 2300

4.6 Empresa Pública Municipal de Tránsito y Movilidad de Guayaquil E.P. ATM

La Empresa de Tránsito y Movilidad (ATM) es una institución especializada en transporte y tránsito terrestre que tiene como misión establecer y ejecutar políticas para implementar un sistema integrado de regulación, control y gestión de tránsito, transporte terrestre y seguridad vial, a través del uso de tecnología (sistema inteligente de manejo de tráfico), proporcionando servicios innovadores y eficaces que permitan la integración armoniosa de todos los entes demandantes de movilidad que redunde en mejorar la calidad de vida y la preservación del medio ambiente.

Está enfocada en una visión al año 2024 de generar resoluciones para una movilidad sostenible, con responsabilidad social y ser referente público en el ámbito de transporte e innovación.

Al momento la ATM cuenta con 1100 agentes de tránsito; sin embargo, no ha alineado sus planes estratégicos a lo que estipula el Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público (COESCOP) y tampoco ha iniciado las gestiones normativas ante para aprobar su plan de carrera.

4.7. Ejecución presupuestaria de la seguridad y proyectos sociales de la Municipalidad

Sobre la ejecución presupuestaria para la seguridad, existe un aproximado de 29 millones de dólares que se ha entregado a la ex Corporación de Seguridad Ciudadana. Con un devengamiento en el año 2021 del 85%, en el año 2022 del 54% y en lo que va del año 2023, el 35%. Es importante señalar que la mayor cantidad de recursos, se asignan al rubro de “Generales Operativos: CSCG” y solamente en el año 2021 hubo un aporte importante para dotar de herramientas a la Policía Nacional.

Se han identificado 42 proyectos de índole social actualmente vigentes o en desarrollo con una inversión total de \$6'233.099,40 (desde el año 2021 a la fecha). Los mismos están siendo evaluados para determinar su continuidad, redefinición o fortalecimiento. Esto en el marco de su orientación al nuevo plan de seguridad con el fin de que aporten al cumplimiento y fortalecimiento de los objetivos planteados en los distritos priorizados.



5. PRIORIZACIÓN DE INTERVENCIONES TERRITORIALES

La teoría criminológica de la desorganización social explica como las variables espaciales de la delincuencia no solo se atribuyen a condiciones de desigualdad económica sino también a procesos sociales desordenados en zonas habitacionales urbanizadas sin ningún tipo de intervención municipal ni de servicios que garanticen el goce de derechos ni tampoco con programas o proyectos que prioricen la convivencia ciudadana pacífica. La evolución de esta teoría de la desorganización social ha fomentado la integración de diferentes enfoques criminológicos relativos a la oportunidad del delito, como son, por ejemplo, la teoría de las actividades rutinarias o la de la prevención situacional de la delincuencia, que fortalecen la visión doctrinaria de que los controles sociales formales (patrullaje policial) no serán eficaces mientras no se fortalezcan los controles sociales informales (convivencia ciudadana). (Banco Interamericano de Desarrollo, 2016). Hay características que agravan conductas violentas (Adams, 2012) como la violencia doméstica, estas son, por ejemplo, el tamaño de una familia, los bajos ingresos y el hacinamiento familiar, pero también factores individuales como el abuso de drogas, la victimización y las disfunciones neurológicas.

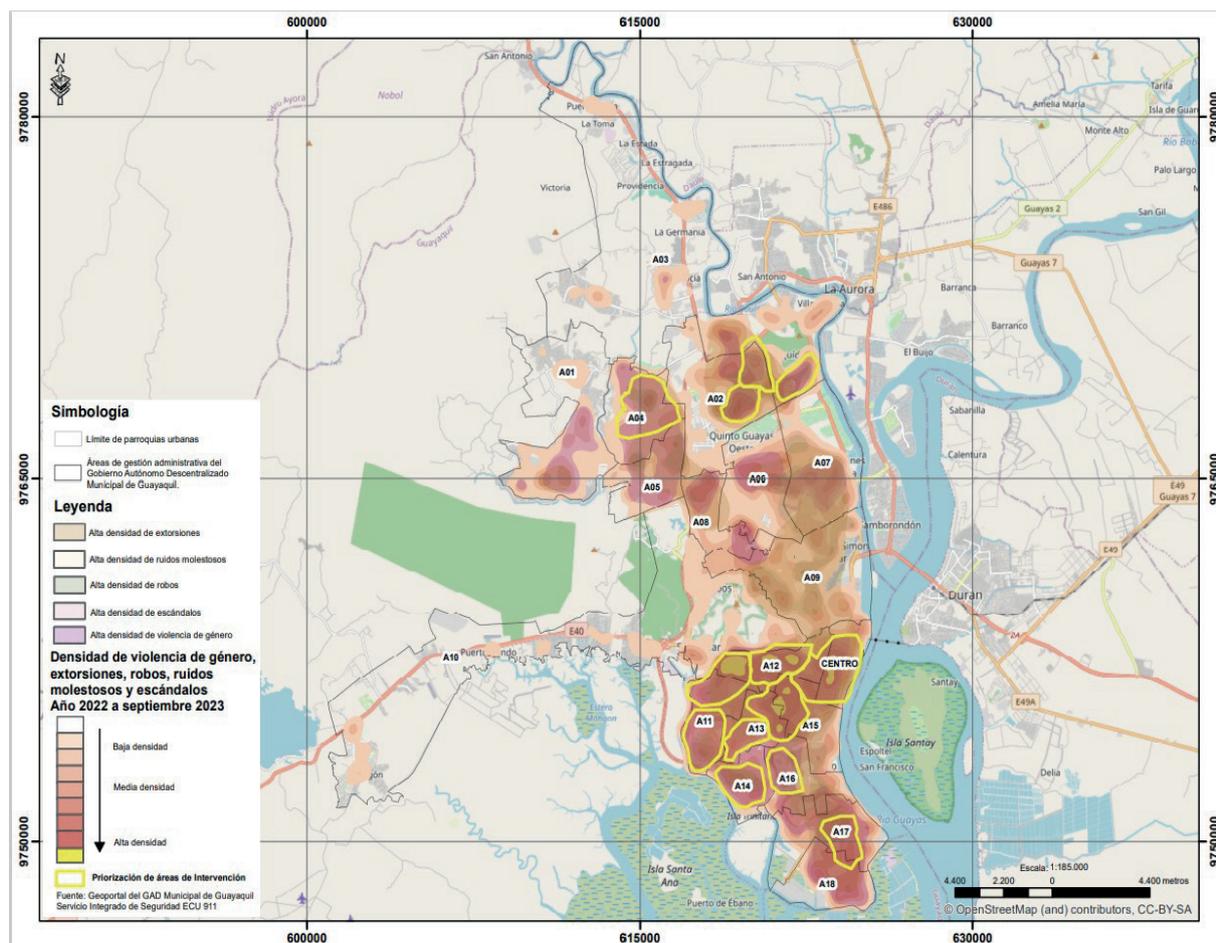
Considerando que los altos niveles de homicidio se relacionan con la desigualdad económica, la carencia educativa y los altos procesos de urbanización desordenada, se ha propuesto una amplia gama de estrategias de prevención de delito que permiten tener una priorización territorial con posibilidades de respuesta a corto y largo plazo respecto a los problemas relacionados con la delincuencia; estrategias que se encuentran consolidadas en los objetivos del PAZSECOG 2023-2030.

Al mapear el crimen, es útil que se pueda distinguir entre puntos calientes agudos y crónicos. Los agudos muestran picos anormales de criminalidad; los puntos calientes crónicos muestran niveles persistentes de criminalidad más altos que otras áreas y es poco probable que disminuyan a menos que se haga una intervención. Hay varias formas básicas de puntos calientes crónicos y cada uno de ellos está vinculado a teorías particulares o tipos de respuesta. (Ronald V. Clarke & John E. Eck, 2009).

Las realidades son distintas en cada una de las zonas, sin embargo, hay circunstancias en común respecto a la composición social de sus barrios que se pudieron determinar en el diagnóstico situacional y los talleres con la comunidad como son: carencia de alcantarillado, agua potable, energía eléctrica, vías sin asfaltar, Unidades de Policía Comunitaria abandonadas, nula presencia de las autoridades municipales y nacionales, poca convivencia comunitaria, no existe cultura ciudadana, altos niveles de pobreza y presencia de delincuencia común y organizada. Al respecto de la delincuencia organizada y el involucramiento de los mismos en la ciudad de Guayaquil, teóricamente no se ha podido definir la relación causal entre las ciudades con altos niveles de producción de drogas y altos niveles de homicidios, porque el crimen organizado por sí mismo, no es lo que genera altas tasa de homicidio; lo que si se ha podido determinar es el efecto que puede tener la pérdida del control de los grupos de delincuencia organizada en la violencia que se genera en un territorio. Eso es lo que se ha podido determinar en la ciudad de Guayaquil, con frecuencia y especial incremento en número de muertes violentas desde el año 2021, en que la crisis penitenciaria se volvió más crítica.

Las zonas que se han tomado en cuenta para priorizar una atención en el mediano plazo, de acuerdo con la distribución territorial contenida en la Ordenanza⁴⁶ que define los Lineamientos Generales del Modelo de Gestión Administrativa del GAD Guayaquil se distinguen como “zonas de riesgo crónicas” son zonas que contienen diversos problemas sociales y altos índices de delincuencia que se muestran en los mapas como áreas sombreadas de contorno gradiente determinando los niveles de criminalidad y son:

Mapa N. 9 Zonas de priorización e intervención municipal, Guayaquil 2023



Elaboración propia. Análisis geoespacial, correlación entre delitos de muertes violentas y violencia de género.

Fuente: Análisis estadístico empresa Segura EP.

Tomado de: Data de Policía Nacional y llamadas al 911 de SEGURA EP, Año 2022 a septiembre 2023

- **Zona A02:** Pascuales, Monte Bello, Bastión Popular, La Florida, Las orquídeas Oeste.
- **Zona A04:** Flor de Bastión, Paraíso de la Flor, Cordillera del Cóndor, Balerio Estacio.
- **Zona A05:** El Fortín, Nueva Prosperina, La Florida, Socio Vivienda.
- **Zona A11:** Abel Gilbert, Estero Salado, Batallón del Suburbio.
- **Zona A12:** 9 de octubre Oeste, Sucre, Urdaneta, Febres Cordero.
- **Zona A13:** Letamendi, Puerto Liza.
- **Zona A14:** Trinitaria.
- **Zona A15:** García Moreno, Ximena, Del Astillero, Las Américas, Del Centenario, Cuba, la Saiba, Los Almendros, 9 de octubre Este.

⁴⁶ Ordenanza publicada en la Gaceta Oficial N.3 del 17 de julio de 2023.

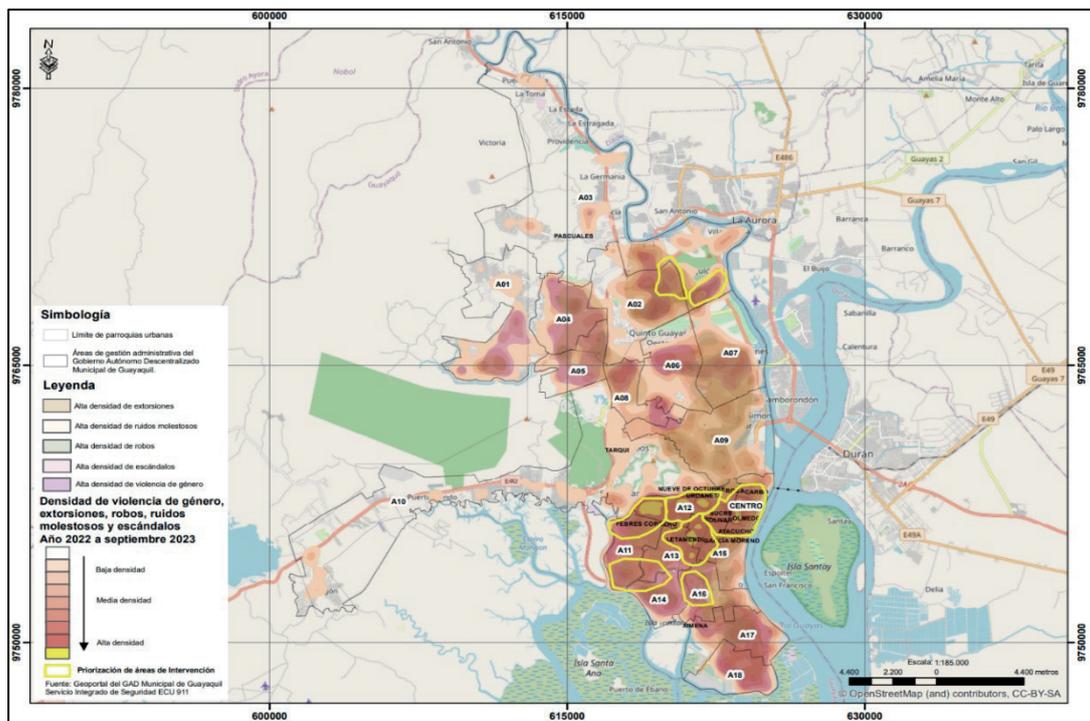
- **Zona A16:** Guangala, Luz del Guayas, Huancavilca, Sopena, Los Esteros, Pradera.
- **Zona A17:** Floresta, Río Guayas, Unión, Guasmo Oeste.
- **Zona Centro:** Cerro del Carmen, Las Peñas, Pedro Carbo, Roca, Rocafuerte, Bolívar, Olmedo, Ayacucho, Del Astillero.

En el caso de esta priorización se ha hecho una primera relación entre los lugares con mayor cantidad de delitos contra la vida y la correlación con delitos de violencia interpersonal o intrafamiliar y violencia de género, en los que se ha podido determinar que hay un patrón de eventos estrechamente agrupado por los puntos de calor. En estas zonas se hará una intervención priorizada y será la presencia de los actores del eje social municipal, los que se preocuparán de ejecutar los programas y proyectos en estas zonas con servicios de integración urbana. Se sumarán actores de importancia como la sociedad civil que conocen de primera mano las realidades de estas zonas y tienen articulación con los líderes barriales; además es de importancia contar con el apoyo de la Policía Nacional, que deberá enfrentar a las asociaciones organizadas de delincuencia con la fuerza normativa del Estado.

En segundo lugar, también se ha realizado la correlación entre aquellos delitos de violencia de género y los de delincuencia común como robos a domicilios o a personas, extorsiones, ruidos molestos y problemas de convivencia social en las que también existe estrecha relación por puntos de calor. En estas zonas se hará una intervención permanente con las entidades de seguridad de la municipalidad y sus capacidades tecnológicas y de respuesta, en conjunto con la Policía Nacional y sus unidades de prevención, inteligencia e investigación; zonas en las que se requiere la presencia la colaboración de absolutamente todo el aparato local y nacional, con el fin de reducir la violencia y los delitos comunes.

Estas zonas son:

Mapa N. 10 Zonas de priorización e intervención de elementos de control y seguridad permanente, Guayaquil 2023



Elaboración propia. Análisis geoespacial, correlación entre delitos de violencia de género, extorsiones, robos, ruidos molestos y escándalos.

Fuente: Análisis estadístico empresa Segura EP.

Tomado de: Data de Policía Nacional y llamadas al 911 de SEGURA EP, Año 2022 a septiembre 2023

- **Zona A02:** Pascuales, Monte Bello, Bastión Popular, La Florida, Las Orquídeas Oeste.
- **Zona A12:** 9 de octubre Oeste, Sucre, Urdaneta, Febres Cordero.
- **Zona A16:** Guangala, Luz del Guayas, Huancavilca, Sopena, Los Esteros, Pradera.
- **Zona A19 / Zona Centro:** Cerro del Carmen, Las Peñas, Pedro Carbo, Roca, Rocafuerte, Bolívar, Olmedo, Ayacucho, Del Astillero.

Es importante mencionar que la intervención en estas zonas priorizadas no comprometerá la intervención que por competencia tiene la municipalidad para atender las necesidades de toda la ciudad de Guayaquil.



6. MARCO NORMATIVO DEL PAZSECOG 2024-2030 Y SU ALINEACIÓN ESTRATÉGICA A LOS DOCUMENTOS DE PLANIFICACIÓN NACIONAL.

El proceso de formulación e implementación del PAZSECOG 2024-2030 se basa principalmente en el reconocimiento y garantía de la seguridad ciudadana como un derecho establecido en la Constitución de la República del Ecuador. Si bien las nociones de seguridad siguen ejecutándose desde un ámbito netamente represivo en el país, la doctrina y la evidencia rigurosa demuestran que los enfoques de prevención y participación ciudadana con múltiples actores son las características que brindan soluciones a largo plazo. La participación complementaria de los Gobiernos Autónomos Descentralizados en la seguridad, también se enmarca en lo establecido en la Constitución. Además, una serie de directrices, lineamientos internacionales y normativa interna que servirá para la sostenibilidad jurídica de la ejecución del PAZSECOG 2023-2030.



NORMATIVA – LINEAMIENTO	DESCRIPCIÓN
<p>Congreso N.14 Naciones Unidas para la Prevención del Delito y Justicia Penal. Declaración de Kioto – Japón, 2021.</p>	<p>Acciones para reforzar en todos los Estados Miembros, estrategias de prevención del delito y la justicia penal. Alcanzar los objetivos de Desarrollo Sostenible. Kioto – Japón, 2021.</p>
<p>Congreso N.13 Naciones Unidas sobre la prevención del delito y Justicia Penal. Declaración de Doha – Qatar, 2015.</p>	<p>Compromiso común de defender el Estado de Derecho y prevenir y combatir la delincuencia en todas sus formas y manifestaciones. Alcanzar objetivos y promover una cultura de legalidad, adoptando enfoques holísticos y amplios para combatir la delincuencia, la violencia, la corrupción y el terrorismo en todas sus formas.</p>
<p>Conferencia N. 3 de las Naciones Unidas Hábitat III, Quito – Ecuador, 2016.</p>	<p>Basada también en los objetivos de la Agenda Urbana 2030, en los que se pone de relieve “un mundo sin pobreza, hambre, privaciones y enfermedades... un mundo sin temor ni violencia... un mundo en el que haya acceso equitativo y generalizado a una educación de calidad en todos los niveles, a la atención sanitaria, a la protección social... al agua potable y al saneamiento, donde los alimentos sean suficientes, inocuos, asequibles y nutritivos, un mundo cuyos hábitats humanos sean seguros, resilientes y sostenibles y donde haya acceso universal a un suministro de energía asequible, fiable y sostenible”</p>
<p>Manual sobre la aplicación eficaz de las Directrices de Prevención del delito. Serie de Manuales sobre Justicia Penal. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, Nueva York, 2011.</p>	<p>Directrices para la Prevención del Delito, elaboradas por las Naciones Unidas de acuerdo con las experiencias de éxito resolviendo estos problemas, respaldadas en el Estado de Derecho, los Derechos Humanos y una cultura de legalidad.</p>
<p>Objetivos de Desarrollo Sostenible. N.5 y N. 11. N.16</p>	<p>N.5. Igualdad de género: Entre sus principales objetivos está, terminar con las formas de discriminación contra las mujeres y niñas, garantizar el acceso universal a salud reproductiva y sexual y otorgar a la mujer derechos igualitarios en el acceso a recursos económicos como tierras y propiedades. Eliminar todas las formas de violencia contra todas las mujeres y niñas en los ámbitos público y privado, incluida la trata y la explotación sexual y otros tipos de explotación. N.11. Ciudades y comunidades sostenibles. Entre sus principales objetivos se pretende conseguir ciudades y comunidades sostenibles a través del acceso de toda la población a viviendas, servicios básicos y medios de transporte asequibles y seguros y especialmente para las personas en situación de vulnerabilidad. N.16. Paz Justicia e instituciones sólidas: Entre sus principales objetivos se encuentra, el de reducir sustancialmente todas las formas de violencia trabajando con los gobiernos y las comunidades para encontrar soluciones duraderas a los conflictos e inseguridad. Poner fin al maltrato, la explotación, la trata y todas las formas de violencia y tortura contra los niños. Promover el estado de derecho en los planos nacional e internacional y garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todos.</p>

<p>Constitución de la República del Ecuador</p>	<p><u>Artículo 3.-</u> Deberes primordiales del Estado: (8) Garantizar a sus habitantes el derecho a una cultura de paz y seguridad integral y a vivir en una sociedad democrática y libre de corrupción.</p> <p><i>Artículo 66.- Garantiza y reconoce a las personas los siguientes derechos (...) El derecho a la inviolabilidad de la vida, el derecho a una vida digna, que asegure la salud, la alimentación y nutrición, agua potable, vivienda, saneamiento ambiental, educación. El derecho a tomar decisiones libres, informadas, voluntarias y responsables sobre su sexualidad, su vida y orientación sexual. El derecho a la integridad personal, que incluye: la integridad física, psíquica, moral y sexual. Una vida libre de violencia en el ámbito público y privado.</i></p> <p>Artículo 70.- (...) El Estado formulará y ejecutará las políticas para alcanzar la igualdad entre hombres y mujeres, a través del mecanismo especializado con la ley e incorporará el enfoque de género en planes y programas y brindará asistencia técnica para su obligatoria aplicación en el sector público.</p> <p><u>Artículo 147.-</u> Atribuciones y deberes de la Presidenta o Presidente de la República: (17) Velar por el mantenimiento de la soberanía, de la independencia del Estado, del orden interno y de la seguridad pública y ejercer la dirección política de la defensa nacional.</p> <p><u>Artículo 163.-</u> La Policía Nacional, es una institución estatal (...) cuya misión es atender la seguridad ciudadana y el orden público y proteger el libre ejercicio de los derechos y la seguridad de las personas dentro del territorio nacional. Para el desarrollo de sus tareas, la Policía Nacional coordinará sus funciones con los diferentes niveles de gobiernos autónomos descentralizados.</p> <p><u>Artículo 393.-</u> 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 encargarán a órganos especializados en los diferentes niveles de gobierno.</p>
<p>Ley de Seguridad Pública y del Estado</p>	<p><u>Artículo 11.-</u> Órganos ejecutores del Sistema de Seguridad Pública y del Estado estarán a cargo de las acciones de defensa, orden público, prevención y gestión de riesgos: Entidades responsables de la prevención: (...) cada ministerio de Estado estructurará y desarrollará un plan de acción en concordancia con el plan nacional de seguridad integral, de acuerdo a su ámbito de gestión. 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; y, en el ámbito de prevención, para proteger la convivencia y seguridad, todas las entidades deberán coordinar con el ministerio rector de la materia (...)</p>

<p>Ley de Seguridad Pública y del Estado</p>	<p>Artículo 23.- La seguridad ciudadana es una política de Estado, destinada a fortalecer y modernizar los mecanismos necesarios para garantizar los derechos humanos, en especial el derecho a una vida libre de violencia y criminalidad, la disminución de los niveles de delincuencia, la protección de víctimas y el mejoramiento de la calidad de vida de todos los habitantes del Ecuador. Con el fin de lograr la solidaridad y la reconstitución del tejido social, se orientará a la creación de adecuadas condiciones de prevención y control de la delincuencia; del crimen organizado; del secuestro, de la trata de personas; del contrabando; del coyoterismo; del narcotráfico, tráfico de armas, tráfico de órganos y de cualquier otro tipo de delito; de la violencia social; y, de la violación a los derechos humanos. 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.</p>
<p>Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, COOTAD.</p>	<p>Artículo 54.- Funciones del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal.- (N) Crear y coordinar los consejos de seguridad ciudadana municipal, con la participación de la Policía Nacional, la comunidad y otros organismos relacionados con la materia de seguridad, los cuales formularán y ejecutarán políticas locales, planes y evaluación de resultados sobre prevención, protección, seguridad y convivencia ciudadana;</p> <p>Artículo 60.- Atribuciones del Alcalde o Alcaldesa.- (Q) Coordinar con la Policía Nacional, la comunidad y otros organismos relacionados con la materia de seguridad, la formulación y ejecución de políticas locales, planes y evaluación de resultados sobre prevención, protección, seguridad y convivencia ciudadana.</p>
<p>Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público, COESCOP.</p>	<p>Artículo 59.- La Policía Nacional es una institución estatal de carácter civil, armada, técnica, jerarquizada (...) el ejercicio de sus funciones comprende la prevención, disuasión, reacción, uso legítimo, progresivo y proporcionado de la fuerza, investigación de la infracción e inteligencia antidelincuencial. Su finalidad es precautelar el libre ejercicio de los derechos, la seguridad ciudadana, la protección interna y el orden público.</p>

<p>Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público, COESCOPE.</p>	<p>Artículo 60.- Misión: La Policía tiene como misión la protección interna, la seguridad ciudadana, el mantenimiento del orden público y dentro del ámbito de su competencia, el apoyo a la administración de justicia en el marco del respeto y protección del libre ejercicio de los derechos y la seguridad de las personas dentro del territorio nacional, a través de los subsistemas de prevención, investigación de la infracción e inteligencia antidelincuencial.</p> <p>Artículo 61.- Funciones: (6) Cumplir con el control operativo en los ámbitos requeridos de la seguridad ciudadana, protección interna y orden público, en coordinación con las entidades competentes de los distintos niveles de gobierno, en el marco de los lineamientos y directrices del ministerio rector de la seguridad ciudadana, protección interna y orden público;</p> <p>Artículo 75.- Componente de Gestión Preventiva de la Policía Nacional. (...) La gestión preventiva también promoverá medidas de concienciación para prevenir la discriminación y la violencia en contra de las personas, en especial la de género, familiar y la que se genere dentro del núcleo familiar policial.</p> <p>Artículo 76.- Componente de servicio a la comunidad policial. - El componente de servicio a la comunidad es la unidad que coordina, en el ámbito de la acción comunitaria, la aplicación de la planificación estratégica y de la política pública para la construcción de una cultura de convivencia pacífica y de seguridad ciudadana. Para ello, se sirve de acciones de carácter preventivo, proactivo y educativo con la finalidad de fomentar y participar de manera solidaria y cívica con las autoridades, organizaciones sociales y la comunidad. En este ámbito, le corresponde realizar actividades de control y evaluación de la ejecución de los planes y programas de cada proceso desconcentrado. Sin perjuicio del apoyo de otras instancias, este componente opera a través de la Policía Comunitaria, la que se encuentra asignada por distritos y circuitos.</p> <p>Artículo 244.- Facultades de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales y Metropolitanos. - Las facultades locales de rectoría, planificación, regulación, gestión y control de las entidades complementarias de seguridad son competencia de los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos, y deberán enmarcarse con las normas establecidas por el órgano rector nacional.</p>
<p>Ley Orgánica para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres y su Reglamento. Registro Oficial Suplemento 175. 05 de febrero de 2018.</p>	<p><u>La Ley y su Reglamento establecen políticas públicas de prevención y erradicación de violencia contra las mujeres del Ecuador. El objetivo de la Ley es prevenir y erradicar todo tipo de violencia contra las mujeres en el ámbito público y privado, en especial cuando se encuentren en situaciones de vulnerabilidad o de riesgo.</u></p>

<p>Acuerdo Ministerial N. 60. Ministerio del Interior del Ecuador. Estrategia Nacional para la Prevención del Delito y la Violencia. Julio 2023</p>	<p>La Estrategia Nacional para la Prevención del Delito y la Violencia (ENPDV) tiene como principal objetivo ayudar a reconocer los fenómenos que incitan al delito y la violencia, al tiempo que se plantea la intervención, por medio de diferentes mecanismos, que ayuden a la minimización del impacto delictual en la sociedad, como parte de la seguridad ciudadana. Establece los lineamientos en torno a los elementos sustanciales que permiten articular esfuerzos, en relación con los mecanismos de prevención frente al delito y la violencia. Contiene estrategias relevantes que la gestión de la seguridad ciudadana y pública en el Ecuador.</p>
<p>Ordenanza que define los lineamientos generales del modelo de gestión administrativa del Gobierno Autónomo Descentralizado de la ciudad de Guayaquil. Gaceta Oficial #3, 17 de julio de 2023</p>	<p>Se definen los lineamientos para el modelo de gestión administrativa de GAD de Guayaquil, tiene como objetivo la organización de la ciudad de Guayaquil en diecinueve (19) áreas de gestión, con la finalidad de introducir lineamientos generales en la delimitación y focalización de la gestión administrativa de la ciudad, para distribuir de manera adecuada, equitativa y eficaz los programas, obras y proyectos municipales, y procurar la satisfacción de las necesidades básicas insatisfechas de la población, medida principalmente con los indicadores relacionados con el equipamiento urbano, dando prioridad a aquellas cuyos indicadores sean menores, buscando ordenar el crecimiento desmedido que ha tenido la ciudad en la última década y priorizar y focalizar la atención de necesidades básicas en los barrios con menor desarrollo mejorando la planificación de obras, programas y proyectos en general.</p>
<p>Ordenanza reformativa a la "Ordenanza de prevención y acción para combatir la violencia contra las mujeres en el cantón Guayaquil" Guayaquil, mayo, 2020</p>	<p><u>Artículo 2.-</u> El objetivo es hacer efectiva la prevención y protección integral de las mujeres contra la violencia física, psicológica, y en general contra todo tipo de violencia. Por lo mismo, el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Guayaquil (M. I. Municipalidad de Guayaquil) ejercerá su apoyo institucional a favor del objeto de la presente ordenanza, y ampliará su lucha contra la violencia referida a través de los mecanismos que prevé la presente Ordenanza.</p>
<p>Ordenanza de creación de la Empresa Pública Municipal para la Gestión de Riesgos y Control de Seguridad de Guayaquil Segura. Registro Oficial No. 934 de fecha 22 de junio de 2023.</p>	<p><u>Objeto:</u> Formular políticas cantonales que vayan acorde con el Plan Nacional de Seguridad Integral, las cuales serán aprobadas por el M.I. Concejo Municipal de Guayaquil. Coordinar e implementar la política pública de seguridad, así como evaluar e implementar las normas municipales de control del espacio público y gestión de riesgo.</p>

ESTRATEGIA – PLAN	DESCRIPCIÓN
<p>Plan de Creación de Oportunidades 2021-2025. Ecuador</p>	<p>Es la máxima directriz política y administrativa para el diseño y aplicación de la política pública, a través del cual el Gobierno Nacional ejecuta las propuestas presentadas en su plan de Gobierno 2021-2025.</p> <p>Eje social: <u>Objetivo 5)</u> Proteger a las familias, garantizar sus derechos y servicios, erradicar la pobreza y promover la inclusión. (5.2) Combatir toda forma de discriminación y promover una vida libre de violencia en especial la ejercida contra las mujeres, niñez, adolescencia, adultos mayores, personas con discapacidad, personas LGBTI+ y todos aquellos en situación de vulnerabilidad.</p> <p>Eje de seguridad integral: <u>Objetivo 9)</u> Garantizar la seguridad ciudadana, orden público y gestión de Riesgos. <u>Objetivo 10)</u> Garantizar la soberanía nacional, integridad territorial y seguridad del Estado. <u>Objetivo 14)</u> Fortalecer las capacidades del Estado con énfasis en la administración de justicia y eficiencia en los procesos de regulación y control, con independencia y autonomía. <u>Objetivo 15)</u> Fomentar la ética pública, la transparencia y la lucha contra la corrupción.</p>
<p>Plan Específico de Seguridad Pública y Ciudadana 2019 - 2030</p>	<p>Seguridad Ciudadana y convivencia pacífica: <u>Objetivo 2:</u> Promover y garantizar la seguridad de todos los habitantes, bajo el principio de corresponsabilidad con el fin de coadyuvar al ejercicio pleno de los derechos humanos y de los derechos y garantías constitucionales. <u>Objetivo 3:</u> Garantizar el uso y el disfrute de un hábitat seguro que permita el acceso equitativo a los espacios públicos con un enfoque inclusivo.</p>
<p>Plan Nacional de seguridad Ciudadana y Convivencia Social Pacífica 2019- 2030.</p>	<p><u>Capítulo 1.</u> formulación conceptual y enfoques del plan nacional de seguridad ciudadana y convivencia social pacífica. (2) Enfoque de género: En el campo de la seguridad ciudadana y convivencia social pacífica, el enfoque procura entender a la violencia contra las mujeres y las desigualdades de género como problemáticas estructurales que están presentes en las sociedades en donde la feminización de la pobreza se ve acrecentada por el machismo y la cultura de violencia contra lo femenino, incluyendo los cuerpos feminizados que sitúan a las mujeres; mujeres adultas mayores; niños, niñas y adolescentes (NNA); y grupos diversos (LGBTI) en condición de mayor vulnerabilidad y de doble y hasta triple discriminación. <u>Objetivo 1.</u> Implementar un servicio de seguridad</p>

<p>Plan Nacional de seguridad Ciudadana y Convivencia Social Pacífica 2019- 2030.</p>	<p>ciudadana orientado a la asistencia integral a las víctimas de delitos y violencia y a la protección de sus bienes.</p> <p><u>Objetivo 2.</u> 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.</p> <p><u>Objetivo 3.</u> Incrementar la confianza y credibilidad ciudadana y social en las acciones públicas de las instituciones de seguridad ciudadana y justicia.</p> <p><u>Objetivo 4.</u> Implementar acciones públicas basadas en investigación científica sobre problemas de seguridad ciudadana con su respectivo modelo de seguimiento y evaluación.</p> <p><u>Objetivo 5.</u> Mejorar la percepción de seguridad y la cohesión social, a través de la implementación de una estrategia comunicacional de seguridad ciudadana efectiva y sostenible.</p> <p><u>Objetivo 6.</u> fortalecer los sistemas de información, inteligencia e investigación que permitan producir conocimiento a todo nivel sobre todos los riesgos, amenazas y oportunidades, que afecten a la seguridad ciudadana y pública.</p> <p><u>Objetivo 7.</u> implementar anticipación estratégica en las acciones públicas para enfrentar riesgos y amenazas, fundamentalmente los relacionados al crimen organizado, lavado de activos, delincuencia transnacional, terrorismo y cibercriminalidad.</p> <p><u>Objetivo 8.</u> Rediseñar dinámica y continuamente el modelo de desconcentración de servicios de seguridad ciudadana (que involucra a todos los actores), considerando el bienestar policial y orientado por enfoques diferenciales, para el territorio urbano y con mayor énfasis en el rural.</p> <p><u>Objetivo 10.</u> 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.</p>
<p>Plan de desarrollo y ordenamiento territorial 2019-2023; y, del plan de uso y gestión del suelo del cantón Guayaquil. Gaceta oficial N. 37, 10 de septiembre de 2021.</p>	<p><u>Artículo 8.</u> (8.1) <i>Fines, criterios y funciones de actuación territorial y de actividad urbanística:</i> f) Establecer las políticas públicas que promuevan la vivienda digna y el uso equilibrado del suelo urbano y rural para garantizar un hábitat seguro y saludable</p> <p><u>Artículo 14.</u> <i>Objetivos estratégicos:</i> (9) Promover acciones para reducir las amenazas físicas y sociales, priorizando la reducción de la violencia, inseguridad y delincuencia desde una gestión integral de riesgos, combinando prevención, respuesta y desarrollo, atendiendo las</p>

Plan de desarrollo y ordenamiento territorial 2019-2023; y, del plan de uso y gestión del suelo del cantón Guayaquil. Gaceta oficial N. 37, 10 de septiembre de 2021.

vulnerabilidades identificadas en el territorio.
(16) Fortalecer la identidad ciudadana a través de la optimización de los espacios, públicos y privados, potenciando la vinculación con la comunidad, el uso de nuevas tecnologías y la preservación de los acervos culturales, aportando al desarrollo económico del cantón.
20. Impulsar programas deportivos y recreacionales para los habitantes de varios sectores de la ciudad.

3) Diagnóstico Estratégico Territorial

3.3 Componente sociocultural (3.3.7) *Sistema de protección integral de Derechos del cantón Guayaquil: (...)* regular y promover la conformación y fortalecimiento de espacios de participación ciudadana, el CCPID-G lo hará mediante los Consejos Consultivos de titulares de derechos y defensorías comunitarias.

3.4 Componente de asentamientos humanos. (3.4.9) *Seguridad integral y gestión de Riesgos:* El cantón cuenta con la Corporación para la Seguridad Ciudadana de Guayaquil (CSCG), que tiene entre sus fines la formulación de políticas de protección, seguridad y convivencia ciudadana.

*Cuadro N. 23 Normativa y alineación estratégica para la seguridad y convivencia ciudadana.
Elaboración propia*



7. PROCESO DE CO-CREACIÓN DEL PAZSECOG 2024-2030: TALLERES CIUDADANOS

El proceso de construcción del Plan de Seguridad Integral para la Paz, Seguridad y Convivencia Ciudadana de Guayaquil, PAZSECOG 2024 – 2030, inició con la diagramación de una planificación estratégica para su desarrollo. Partió con la elaboración de un diagnóstico situacional y de capacidades institucionales de la Municipalidad. Ese diagnóstico se complementó con la participación ciudadana y el aporte de gremios, empresas, sociedad civil, ONGs, líderes barriales, instituciones públicas, instituciones de administración de justicia y personas naturales interesadas en formar parte de esta construcción.

Se realizó un mapeo de los actores que podrían aportar en la construcción del Plan cantonal. Se escogió a aquellos líderes barriales y representantes de la sociedad civil que viven o ejecutan sus acciones sociales en zonas de alta confluencia de delincuencia y violencia. También se incorporó a los actores empresariales que han manifestado su interés por vincularse a solucionar la problemática de inseguridad que vive la ciudad. Los gremios y la Academia también formaron parte de los talleres y realizaron aportes basados en la preocupación de la gestión de sus industrias y en el aporte de las instituciones de educación superior para reducir las brechas sociales que impiden el desarrollo de grupos involucrados en la delincuencia organizada; estos grupos se comprometieron a formar parte de la construcción del Comité para la Paz, que involucra la participación de las universidades y los gremios en actividades de seguridad. Otro grupo importante fue el compuesto por Organizaciones no Gubernamentales e instituciones sin fines de lucro que realizaron sus aportes con visiones globales para el desarrollo del plan, con especial énfasis en la priorización de los enfoques transversales de derechos con los que debe contar el PAZSECOG 2024-2030. Otro de los talleres contó con la participación de entidades vinculadas con la seguridad nacional y local y las instituciones de administración de justicia del país; mismas que fueron de importancia por el aporte en cuanto a la normativa nacional y local que corresponde analizar en el desarrollo del Plan. Además las instituciones de Administración de Justicia con preocupación solicitaron apoyo para el desarrollo de sus actividades y se logró sistematizar las intervenciones de la fiscal provincial y de la directora provincial del Consejo de la Judicatura quienes comprometieron su apoyo irrestricto en la persecución del crimen organizado y la posibilidad de tener mayores y mejores espacios de administración de justicia, de métodos alternativos de solución de conflictos pero también de formar parte y apoyar en la construcción de casas de acogida y centros de equidad y justicia, con énfasis en prevenir y erradicar la violencia de género y también atender a los grupos vulnerables.

En total se desarrollaron 6 talleres en la ciudad de Guayaquil, el número de asistentes superó las 60 personas y hubo interesantes reflexiones y opiniones en cuanto a la compleja problemática de seguridad que vive el país. Se sistematizó la información a través de matrices, de acuerdo con la participación de los asistentes de cada uno de los talleres y posteriormente se realizó un análisis que permitió definir los tres objetivos del plan con priorización de intervención en algunas zonas calientes. Posteriormente y luego de definidos los objetivos se realizó una convocatoria a los mismos grupos focales y se realizó la exposición del diagnóstico obtenido y la construcción del plan, en el que nuevamente se definió matrices de solución.

El contenido de los talleres de co-creación se encuentra detallado en el Adjunto N. 1



8. ESTRUCTURA PROGRAMÁTICA DE LA CONSTRUCCIÓN DEL PLAN.

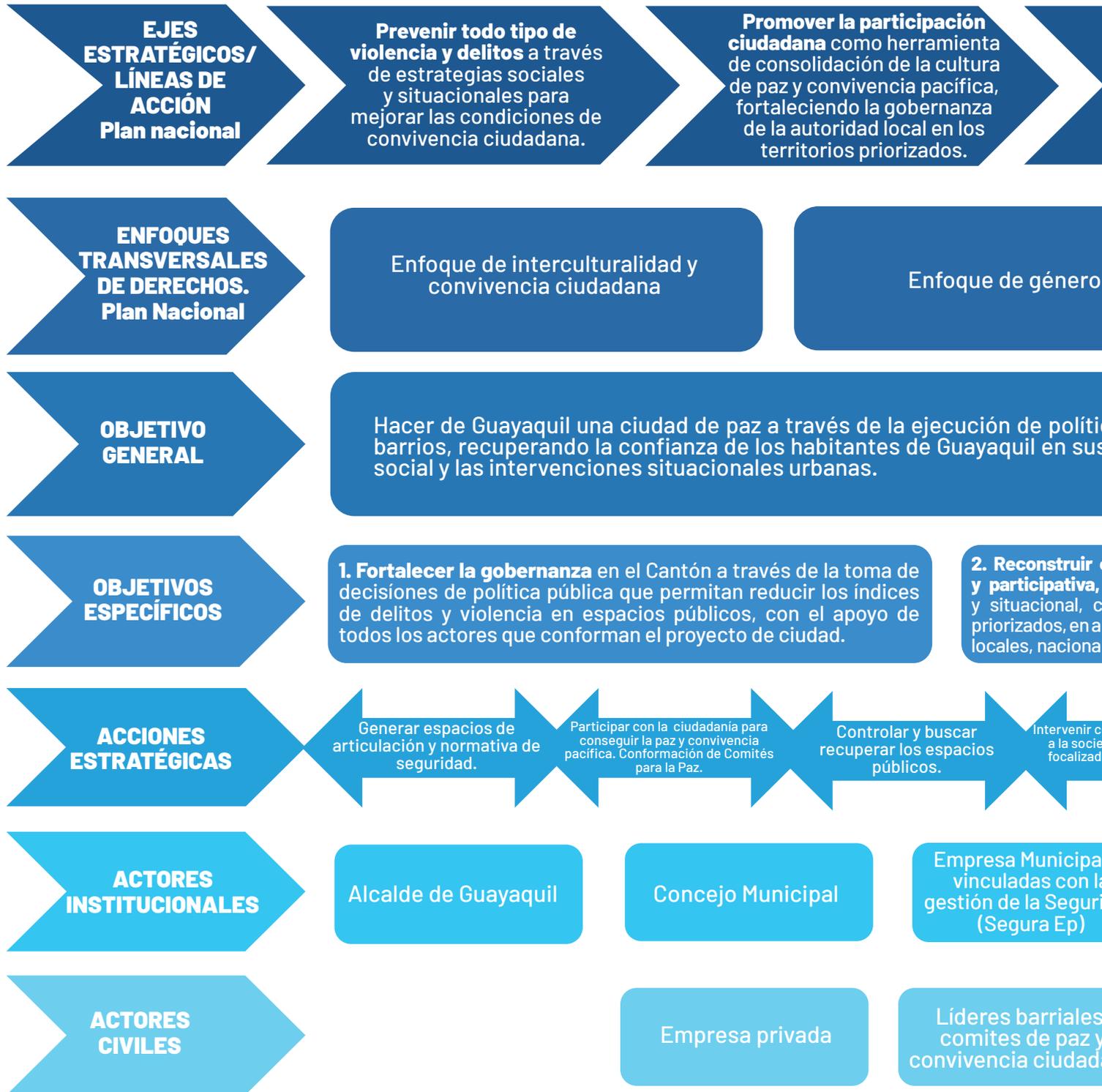
El proceso de construcción del Plan de Seguridad Integral para la Paz, Seguridad y Convivencia Ciudadana de Guayaquil, PAZSECOG 2024 – 2030, inició con la diagramación de una planificación estratégica para su desarrollo. Partió con la elaboración de un diagnóstico situacional y de capacidades institucionales de la Municipalidad. Ese diagnóstico se complementó con la participación ciudadana y el aporte de gremios, empresas, sociedad civil, ONG, líderes barriales, instituciones públicas, instituciones de administración de justicia y personas naturales interesadas en formar parte de esta construcción.

Se realizó un mapeo de los actores que podrían aportar en la construcción del Plan cantonal. Se escogió a aquellos líderes barriales y representantes de la sociedad civil que viven o ejecutan sus acciones sociales en zonas de alta confluencia de delincuencia y violencia. También se incorporó a los actores empresariales que han manifestado su interés por vincularse a solucionar la problemática de inseguridad que vive la ciudad. Los gremios y la Academia también formaron parte de los talleres y realizaron aportes basados en la preocupación de la gestión de sus industrias y en el aporte de las instituciones de educación superior para reducir las brechas sociales que impiden el desarrollo de grupos involucrados en la delincuencia organizada; estos grupos se comprometieron a formar parte de la construcción del Comité para la Paz, que involucra la participación de las universidades y los gremios en actividades de seguridad. Otro grupo importante fue el compuesto por Organizaciones no Gubernamentales e instituciones sin fines de lucro que realizaron sus aportes con visiones globales para el desarrollo del plan, con especial énfasis en la priorización de los enfoques transversales de derechos con los que debe contar el PAZSECOG 2024-2030. Otro de los talleres contó con la participación de entidades vinculadas con la seguridad nacional y local y las instituciones de administración de justicia del país; mismas que fueron de importancia por el aporte en cuanto a la normativa nacional y local que corresponde analizar en el desarrollo del Plan. Además las instituciones de Administración de Justicia con preocupación solicitaron apoyo para el desarrollo de sus actividades y se logró sistematizar las intervenciones de la fiscal provincial y de la directora provincial del Consejo de la Judicatura quienes comprometieron su apoyo irrestricto en la persecución del crimen organizado y la posibilidad de tener mayores y mejores espacios de administración de justicia, de métodos alternativos de solución de conflictos pero también de formar parte y apoyar en la construcción de casas de acogida y centros de equidad y justicia, con énfasis en prevenir y erradicar la violencia de género y también atender a los grupos vulnerables.

En total se desarrollaron 6 talleres en la ciudad de Guayaquil, el número de asistentes superó las 60 personas y hubo interesantes reflexiones y opiniones en cuanto a la compleja problemática de seguridad que vive el país. Se sistematizó la información a través de matrices, de acuerdo con la participación de los asistentes de cada uno de los talleres y posteriormente se realizó un análisis que permitió definir los tres objetivos del plan con priorización de intervención en algunas zonas calientes. Posteriormente y luego de definidos los objetivos se realizó una convocatoria a los mismos grupos focales y se realizó la exposición del diagnóstico obtenido y la construcción del plan, en el que nuevamente se definió matrices de solución.

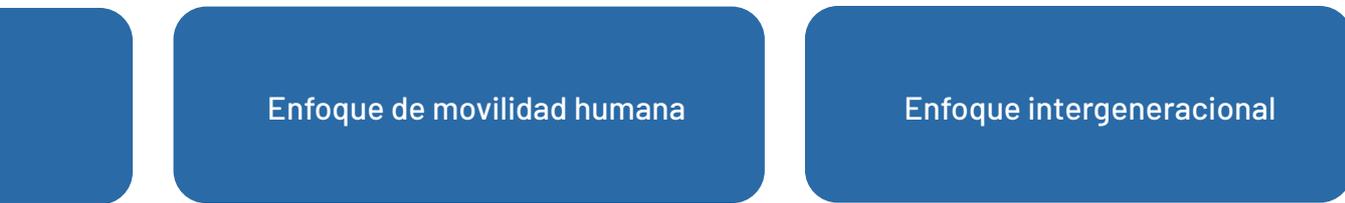
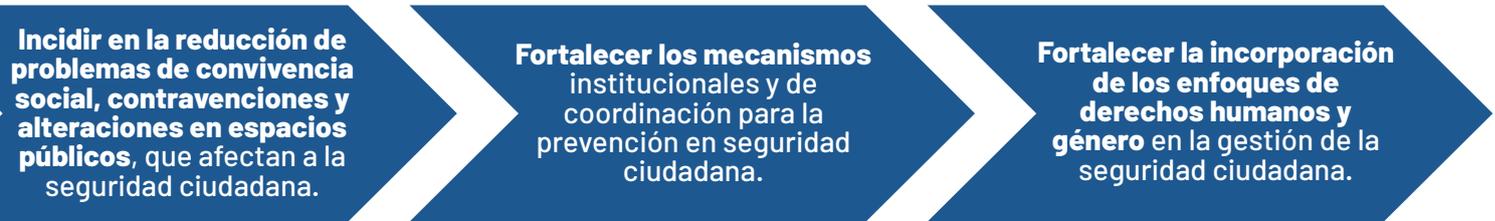
El contenido de los talleres de co-creación se encuentra detallado en el Adjunto N. 1

PLAN PARA LA PAZ, SEGURIDAD Y CONVIVENCIA CIUDADANA



Cuadro N. 24 Estructura programática
 Elaboración: [illegible]

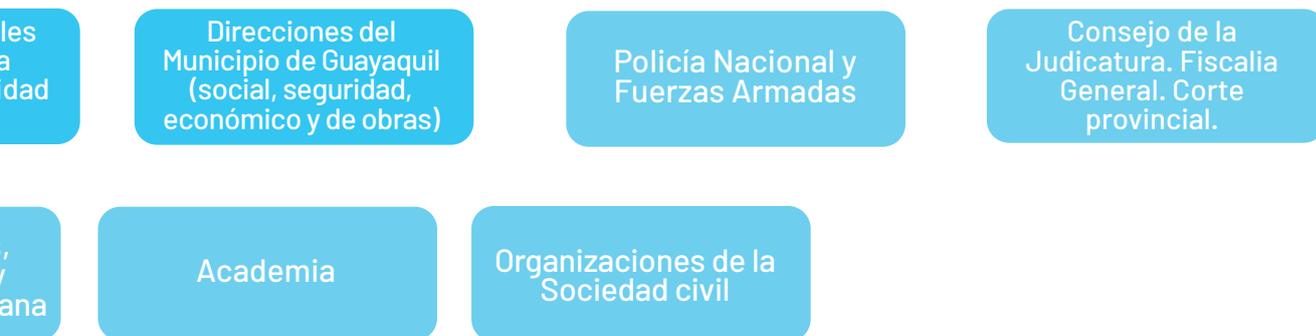
CIUDADANA DE LA CIUDAD DE GUAYAQUIL 2024-2030



cas de prevención del delito y la violencia que mejoren las condiciones de convivencia ciudadana en sus autoridades, fortaleciendo la gobernanza en todo el territorio a través de la reconstrucción de su tejido

el tejido y la convivencia sociales pacífica, inclusiva mediante prevención social, económica, comunitaria con programas y proyectos ejecutados en territorios apoyo y en coordinación con las instituciones de seguridad y los actores del sector privado y la academia.

3. Robustecer los sistemas de seguridad institucionales, con fortalecimiento de las capacidades tecnológicas, técnicas, de control, logísticas y operativas que permitan una mejor ejecución de las políticas públicas de seguridad en los espacios priorizados por la Municipalidad.





N E



9. EJES ESTRATÉGICOS DEL PAZSECOG 2024-2030.

De acuerdo con el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia Social Pacífica 2019-2030, existen líneas de acción o ejes estratégicos que se implementan con la finalidad de aportar a la consecución de los objetivos establecidos en un Plan de Seguridad. En ese sentido, para la ejecución de esta Plan local de seguridad ciudadana, se han abordado 5 de los 11 ejes estratégicos nacionales, con los cuales, de acuerdo con las competencias locales, se puede intervenir en aquellas causas que generan inseguridad. Cada uno de estos ejes se correlaciona con los objetivos del plan, partiendo de la congruencia con los resultados del diagnóstico situacional e institucional que demuestran la necesidad de enfocarse en estos ejes para el desarrollo de los objetivos del plan. Estos ejes estratégicos son:



Estos ejes no se vinculan a una sola exclusiva problemática. Sirven para la guía de cualquier implementación de política pública (sea un programa o proyecto). Son líneas de acción generales que pueden vincularse a la ejecución de cualquier objetivo con miras a solucionar problemas de seguridad ciudadana.



10. ENFOQUES TRANSVERSALES DEL PAZSECOG 2024-2030

“La seguridad humana consiste en proteger el núcleo central de todas las vidas humanas contra riesgos graves y previsibles, de una forma congruente con su realización a largo plazo”. (Alkire, 2003). El ser humano debe ser el fin de las políticas públicas de seguridad y los Estados deben garantizar sus derechos y satisfacer sus necesidades básicas. En ese sentido y al haber realizado el diagnóstico situacional e institucional de la seguridad en la ciudad de Guayaquil, se evidencia que se requiere urgentemente la generación de políticas locales de seguridad con enfoques en la prevención de delitos. Políticas locales que deberán ejecutarse en periodo de tiempo determinado y que mostrará resultados siempre y cuando, se articulen con las entidades nacionales, con la administración de justicia y los diferentes actores de la sociedad civil para encontrar, a través de la gobernanza, de la recomposición del tejido social y de la apropiación de los espacios públicos, una sociedad libre de temor.

La seguridad ciudadana es una modalidad de seguridad humana y tiene que ver con la seguridad de cada persona. En ese sentido la incorporación de enfoque de derechos humanos y principios de igualdad y no discriminación deben asentarse en un contexto de planificación urbana y de seguridad. Los enfoques de protección de derechos van a permitir encontrar aquellas vulnerabilidades que enfrentan algunos grupos de la sociedad, especialmente, niñas, niños, adolescentes, mujeres, quienes estructuralmente han estado sometidos a varios tipos de violencia en diferentes espacios de la vida pública pero principalmente los espacios privados y como resultado de relaciones de poder que subordinan y producen brechas de gran desigualdad en la sociedad.

Por lo anterior, resulta de suma importancia la determinación de estos enfoques transversales de protección de derechos dentro del enfoque de prevención de delitos que se ejecutará en este plan. Para ello, la prevención de delitos es el macro enfoque que permitirá reducir las amenazas que se derivan de la violencia, siempre que exista la coordinación eficaz con actores sociales y autoridades nacionales públicas y de administración de justicia.

El Plan Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia Social Pacífica 2019-2030 del Ecuador, es un instrumento de política pública que ha considerado indispensable determinar los enfoques que transversalizan la seguridad ciudadana en la construcción de instrumentos como este PAZSECOG 2024-2030 y son los siguientes:



10.1. Enfoque de interculturalidad y convivencia ciudadana.

Este enfoque demanda crear canales para implementar pluralismo jurídico, promoviendo el reconocimiento a los diferentes costumbres, tradiciones y modos de vida de otras culturas. El ejercicio del pluralismo jurídico debe traducirse en generar servicios y medidas de protección para atender adecuadamente a las personas y poder analizar las prácticas culturales que puedan generar delitos y violencia y evitar todo lo que signifique violencia, principalmente a mujeres y familia.

El Estado reconoce distintas prácticas jurídicas además de la oficial, lo que supone distintas formas jurídicas de organización que existen en todo el estado ecuatoriano. Si bien la Policía Nacional por su división por distritos está ubicada en todo el territorio nacional; es la municipalidad de Guayaquil a través de los servicios que brinda, la que puede contar con presencia y conocimiento privilegiado de los problemas sociales más profundos de la ciudad. Hay tantas formas de ser y expresarse en nuestra cultura que se hace imperativo contar con capacidades para acercarse a estas visiones. A pesar de conocer la pluralidad de distintos grupos sociales en Guayaquil, no se han valorado los mismos dentro de la planificación de seguridad de la ciudad. En el PAZSECOG 2024-2030, habrá un enfoque de pluralismo jurídico que implica la comprensión de esas diversas experiencias locales en barrios como, por ejemplo, Nueva Prosperina, La Isla Trinitaria (Barrio Nigeria, Barrio Cuba), Barrio Fertisa, Guasmo, Bastión Popular, Pascuales, Barrio Fortín, Vergeles, para la implementación de prácticas institucionales con el fin de alcanzar una convivencia pacífica.

Dentro de mismo precepto de respeto a la interculturalidad, precisamente se encuentra el de la convivencia ciudadana, que no es más que la sociedad respetando normas de convivencia de tal manera que exista límites entre lo permitido y lo prohibido. Antanas Mokus (Mokus, 2003) en el año 2003 ya definía lo que era la cultura ciudadana indicando que servía como forjadora de convivencia, en valores que conllevan al respeto por el otro, al diálogo, a soluciones pacíficas, a la participación propositiva para generar cambios en la ciudad para mejorar la vida y tener bienestar entre vecinos.

Los individuos se regulan por las leyes, la moral y la cultura. Las normas formales se encuentran escritas e institucionalizadas; generalmente las normas legales regulan el comportamiento de los ciudadanos a través del miedo y la coacción o la admiración y la legitimidad. La moral por su parte expresa lo que cada individuo asume como correcto, la moral regula las conductas a través del sentido del deber. Y la cultura es el conjunto de normas más grande que existe, son normas informales por lo tanto tienen sanciones informales y se basan en expectativas mutuas del individuo y su grupo; se basan en el reconocimiento social, la buena estima y el miedo al rechazo.

En la ciudad de Guayaquil y en el Ecuador, se vive una realidad que es urgente cambiar; una urgente necesidad de combatir la inseguridad, la corrupción y las irregularidades que se han apropiado de algunos sistemas y de los barrios de manera estructural. Desde la autoridad local, es importante trabajar en acercar de una manera perspicaz, la educación en valores a los ciudadanos, una aproximación inteligente en la ejecución de los programas con la finalidad de lograr una mayor aprobación de la ley de manera que en la sociedad, la mayoría de sus habitantes, sancionen informalmente a aquellos que cometen actos irregulares y con el tiempo esos rechazos se conviertan en una norma social. Solo así, con una transformación voluntaria de comportamientos a través de educación y ejercicios constantes para construir conciencia ciudadana, se podrá garantizar el cumplimiento a las leyes. El respeto hacia el otro, la gestión pacífica de los conflictos, son valores de la cultura ciudadana y este Plan tiene como propósito tener una ciudad libre de violencias (físicas, psicológicas, sexuales), de machismo, de discriminación, de odio y de intolerancia.

Una forma de mejorar los niveles de convivencia ciudadana es aumentar la confianza en las autoridades de

control y de justicia y la manera de hacerlo es disminuyendo las necesidades de atención local insatisfechas; en el caso de seguridad, principalmente de las autoridades de control local, nacional y judicial. Mejorar la coordinación entre instituciones públicas y desarrollar acciones de convivencia ciudadana focalizando los territorios.

En el Plan Integral para la Paz, Seguridad y Convivencia Ciudadana de la ciudad de Guayaquil 2023 existe el enfoque de interculturalidad y convivencia ciudadana orientado a transformar las condiciones de seguridad de la ciudad.

10.2. Enfoque de género

La transversalización del enfoque de género es fundamental en la construcción de planes locales de seguridad ciudadana. En la Nueva Agenda Urbana 2030, los países miembros de las Naciones Unidas definieron la importancia del enfoque de género para garantizar el acceso universal a los servicios de calidad en un Estado tales como vivienda sostenible y asequible, servicios de salud sexual y reproductiva, alimentación, agua, saneamiento, educación y demás, especialmente para las poblaciones que viven en pobreza. “En la Agenda 2030 los derechos de las mujeres y las niñas quedaron reflejados de manera robusta a través del objetivo 5 referido a la igualdad de género y empoderamiento de las mujeres y las niñas, así como de una sólida transversalización de género en las metas e indicadores de la mayoría de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).” (ONU MUJERES , 2017)

En el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia Social Pacífica 2019-2030 del Ecuador, se determina incorporar el enfoque de género para la elaboración de políticas públicas cuya finalidad es entender a la violencia contra las mujeres y las desigualdades de género como problemas latentes en todas las estructuras del país: “La aplicación del enfoque de género en la seguridad (...) obliga reconocer que la arbitrariedad del poder masculino sobre las mujeres no se ejerce de igual forma en todos los grupos sociales, la naturalización de la superioridad masculina toma matices y contextos distintos de acuerdo con los modelos de organización social y comunitarios propios de cada contexto.” (Ministerio del Interior, 2019)

Durante muchos años, en el país, las instituciones estatales tuvieron prácticas que no se caracterizaban por tener enfoques de género, mucho menos capacitación frente al tema⁴⁷; por ello es por lo que existen muchos casos de discriminación y rechazo a las personas LGBTI por parte de funcionarios judiciales y miembros de la Fuerza Pública. En este marco, este PAZSECOG 2024-2030, parte del reconocimiento a las personas con identidad de género y orientación sexual diferente, como actores sociales de las comunidades; acogiendo lo establecido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos que reconoce que “la orientación sexual de una persona también se encuentra ligada al concepto de libertad y a la posibilidad de todo ser humano de autodeterminarse y escoger libremente las opciones y circunstancias que le dan sentido a su existencia, conforme a sus propias opiniones y convicciones.

En el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial 2019-2023 de la Ciudad de Guayaquil, dentro del componente sociocultural se ha definido aportar en la reducción de la violencia de género en especial las agresiones a las mujeres. En ese sentido y dentro de lo que establecen las ordenanzas municipales y la normativa nacional, se ha creado en Guayaquil el Centro Municipal de Gestión de Conflictos y Cultura de Paz “Más Paz”, También se ha trabajado en la construcción de proyectos en conjunto con el Consejo de la Judicatura para formar jueces de paz urbanos con el propósito de prevenir y mitigar la violencia intrafamiliar y de género. También se ha creado la Dirección de la Mujer y la Dirección de Inclusión, que buscan cerrar el círculo de violencia contra la mujer, promover ambientes familiares libres de violencia, el bienestar integral de la mujer, el respeto, la tolerancia y su independencia económica.

⁴⁷ Consejo Nacional para la Igualdad de Género 2014--2017

Precisamente para contribuir a que en 2030 las mujeres y las personas de los sectores vulnerables de la ciudad puedan vivir en mejores condiciones, se establece al enfoque de género como una arista transversal en la ejecución de los objetivos y estrategias del PAZSECOG 2023-2030. Se debe motivar que existan los ajustes normativos necesarios para transformar las instituciones públicas relacionadas con la seguridad y las instituciones uniformadas relacionadas con la seguridad, adoptando acciones afirmativas necesarias, para reducir todos los obstáculos que se han tenido a lo largo de la historia con las mujeres. Además, reforzar las áreas de capacitación institucional para que hombres y mujeres que se forman dentro de las filas de las instituciones de seguridad municipal conozcan de perspectivas de género, de índices de femicidios y la forma de reducirlos, resultados de encuestas de victimización, procesos para no revictimizar y todo lo que se relacione con la constante problemática relacionada al género que vive la sociedad guayaquileña.

10.3. Enfoque intergeneracional

El artículo 35 de la Constitución de la República del Ecuador señala: “Las personas adultas mayores, niñas, niños y adolescentes, mujeres embarazadas, personas con discapacidad, personas privadas de libertad y quienes adolezcan de enfermedades catastróficas o de alta complejidad, recibirán atención prioritaria y especializada en los ámbitos público y privado. La misma atención prioritaria recibirán las personas en situación de riesgo, las víctimas de violencia doméstica y sexual, maltrato infantil, desastres naturales o antropogénicos. El Estado prestará especial protección a las personas en condición de doble vulnerabilidad”.

El Código de la Niñez y Adolescencia ecuatoriano, reconoce a los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derechos y garantías y clasifica a estos derechos en Derechos de Supervivencia, Desarrollo, Protección y Participación. El Estado tiene la obligación de asegurar el reconocimiento y pleno ejercicio de estos derechos y también de trabajar desde sus instituciones por eliminar las condiciones de desigualdad estructural entre estos grupos.

Existen además, planes que se encargan de poner en ejecución lo dispuesto en la Constitución y las leyes respecto a los derechos de niños, niñas y adolescentes como son el Plan Decenal de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia 2004-2014; se implementó el Sistema Descentralizado de Protección Integral de niños, niñas y adolescentes, la Agenda para la Igualdad de la Niñez y la Adolescencia 2012-2013, la Agenda de Igualdad para la Juventud 2012-2013, la Agenda de Igualdad para los Adultos Mayores 2012-2013 y la Agenda Nacional para la Igualdad Intergeneracional 2013-2017²⁹.

En base a lo señalado, el PAZSECOG, tiene un 2023-2030, tiene un enfoque en la atención de niños, niñas y adolescentes, entendiendo sus necesidades y comprendiendo las condiciones que los exponen a riesgo. En la actualidad, la ciudad de Guayaquil ya cuenta con una amenaza en cuanto a la educación de menores de edad, tal es así como, el Ministerio de Educación ha cerrado (12) escuelas en barrios como Flor de Bastión y Ciudad Victoria y también en el Cantón Durán, manteniendo las clases virtuales para garantizar su derecho a la vida y a la seguridad. La violencia hacia este grupo constituye una vulneración de sus derechos humanos fundamentales. Por ello es por lo que las estrategias enmarcadas en los objetivos de este Plan buscan una gestión institucional integral que intervenga directamente en estas zonas hasta que se superen los riesgos y las amenazas a las que son expuestos los niños y adolescente. A pesar de que las responsabilidades políticas y legales en cuanto a la aplicación de políticas públicas integrales es nacional, la autoridad local debe tomar decisiones al respecto con la intervención de actores políticos y sociales que le permitan disminuir las amenazas para los niños, niñas y adolescentes.

Respecto a la atención a los adultos mayores, en el ámbito de la seguridad ciudadana, este grupo tiene reconocidos sus derechos en la Constitución (Art.36) y éstos se refieren a recibir atención especializada en los ámbitos de protección contra la violencia, maltrato y explotación de cualquier índole. Es así como, en el PAZSECOG 2024-2030, se establece un enfoque transversal dirigido a que los objetivos focalizados en

territorios comprometidos por la inseguridad tomen en cuenta la promoción de derechos de los adultos mayores garantizándoles una vejez digna y con bienestar.

10.4. Enfoque territorial y de movilidad humana

Entendiendo que Guayaquil es una de las ciudades con mayor presencia de flujo migratorio internacional (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, 2023) y, dado que en el actual contexto nacional se perfilan importantes tensiones referidas a la real garantía de los derechos de la población migrante, este PAZSECOG 2023-2030, desde lo local, ejecutará acciones para garantizar a las personas en condiciones de movilidad humana, una adaptación adecuada para llevar adelante una convivencia social pacífica, comprendiendo plenamente la diversidad de culturas que se asentarán en la ciudad y dotándoles, al menos, de equivalentes condiciones de las que tenían en su país de origen (Ministerio del Interior, 2019). El derecho al trabajo, el derecho a la educación, el derecho a la salud y los derechos de servicios básicos deben ser los primeros en tomarse en cuenta en su integración inicial. El objetivo número 2 del presente Plan, busca sostener el tejido social con la finalidad que todas las culturas convivan en armonía en un territorio focalizado.

Respecto a la heterogeneidad de los barrios en la ciudad de Guayaquil, se ha planificado una intervención focalizada de seguridad ciudadana y convivencia pacífica. Este PAZSECOG 2024-2030, refuerza la idea de tener una priorización de territorios con la finalidad de ejecutar los objetivos de acuerdo con los distintos niveles de coordinación local y nacional. Además, la coordinación interinstitucional permite apoyar con recursos municipales a aquellas instituciones que dotan de seguridad al cantón, como son la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas, principalmente en la vigilancia y control de los Puertos de la ciudad.



11. PAZSECOG 2024-2030

11.1. Objetivo General

Hacer de Guayaquil una ciudad de paz, a través de la ejecución de políticas de prevención del delito y la violencia, que mejoren las condiciones de convivencia ciudadana en sus barrios, recuperando la confianza de los habitantes de Guayaquil en sus autoridades, fortaleciendo la gobernanza en todo el territorio a través de la reconstrucción de su tejido social y las intervenciones situacionales urbanas.

11.2. Objetivos Específicos, Programas y Proyectos

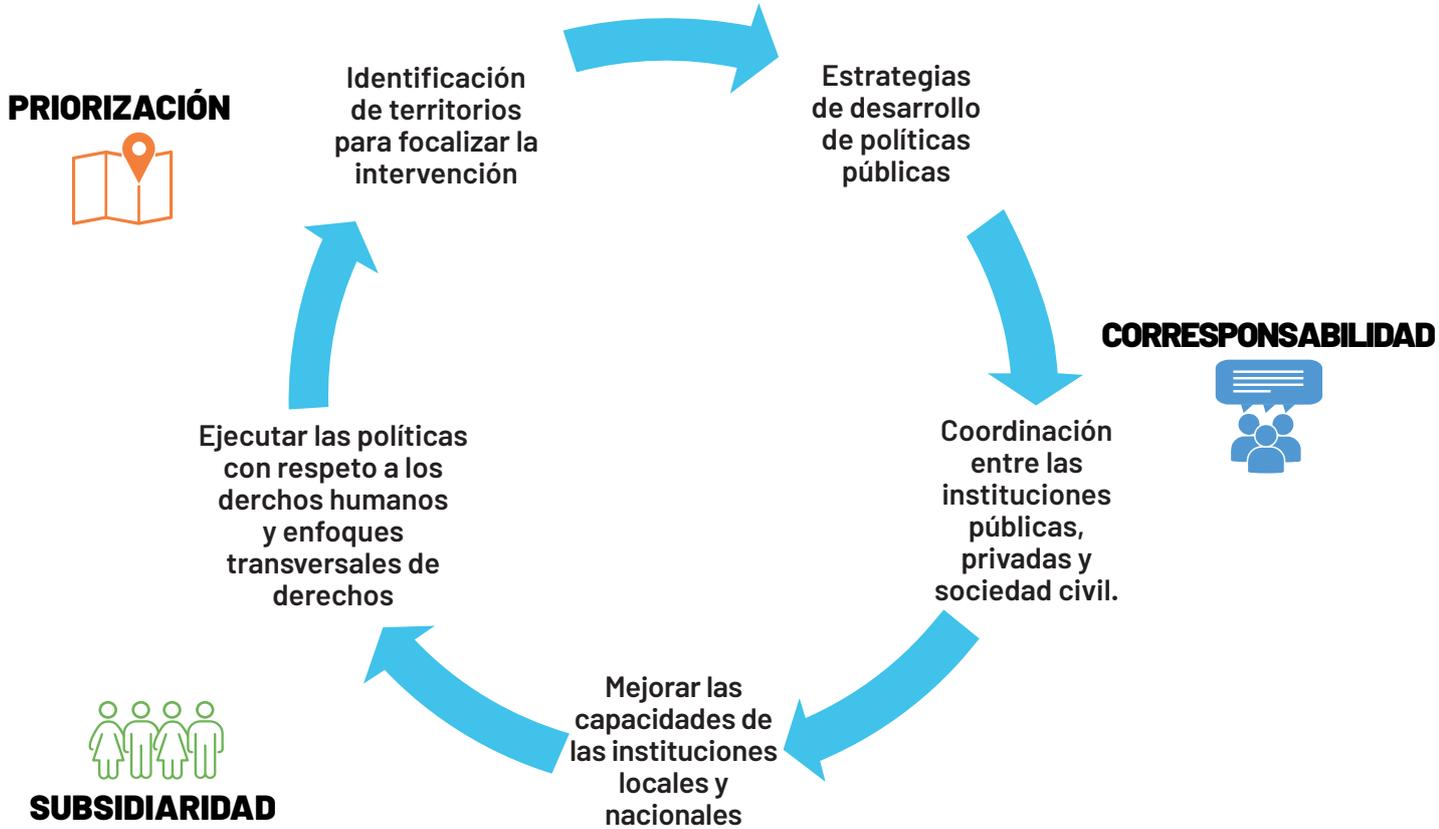
11.2.1. Primer Objetivo

Fortalecer la gobernanza de la seguridad en el Cantón a través de la toma de decisiones de política pública que permitan reducir los índices de delitos y violencia en espacios públicos, con el apoyo de todos los actores que conforman el proyecto de ciudad.

El Estado a través de todas sus instituciones tiene la obligación de intervenir en todos los espacios nacionales para reducir todos los tipos de violencia, con especial atención a los grupos vulnerables; para ello, resulta de extrema importancia tener claridad en la construcción de políticas públicas para fomentar una gobernabilidad en seguridad ciudadana desde los gobiernos locales que son aquellos que tienen mayor conocimiento de las realidades que se viven en sus territorios, además por competencia legal, la intervención en los espacios públicos debe fortalecerse no solo con operativos sino con la construcción adecuada de normativa para el efecto.

Al descender las políticas a la localidad se ha tomado en cuenta a varios actores tales como: la empresa privada, la sociedad civil, la iglesia, la academia y las organizaciones internacionales. Bajo el mismo paraguas de la gobernanza y la corresponsabilidad de estos grupos se realizará un importante aporte en la ejecución de estrategias para conseguir eficiencia de gestión de los programas y proyectos. El aporte de la Academia se fundamenta en ser un generador de pensamiento, pero también en el aporte para realizar diagnósticos, estudios, análisis, capacitaciones, tales como los que las que se propusieron en los talleres de co-creación. La cooperación con la empresa privada, en cambio, permite crear emprendimientos en aquellos espacios focalizados de manera que los esfuerzos de la autoridad local sean sostenidos económicamente por el aporte de aquellas instituciones que tienen los recursos para ello. La sociedad civil, conocedora de las realidades de los territorios con intervención histórica, permanente y con experiencia en la recuperación de espacios públicos, es la herramienta clave para la ejecución de este primer objetivo. Los organismos internacionales y la Iglesia también forman parte de la coordinación que debe tener una adecuada gobernabilidad local, reforzando la colaboración a aquellos espacios públicos que viven fenómenos sociales de violencia que no reconocen fronteras ni Estados.

ENFOQUE DE LA GOBERNANZA PARA LA SEGURIDAD CIUDADANA LOCAL



*Cuadro N. 25 Enfoque de la Gobernanza para la Seguridad Ciudadana Local.
Tomado de: Ministerio del Interior, 2019*

Las políticas efectivas en materia de seguridad ciudadana requieren de instituciones estables, durables, que cuenten con la capacidad de aplicar la ley y cumplir las competencias que le son propias. Como mínimo, “el Estado debe contar con la capacidad para controlar el territorio a través de instituciones efectivas. Existen variados trabajos de investigación que demuestran que cuando ello no ocurre, se deteriora la gobernabilidad de la sociedad, con efectos importantes respecto de la insurgencia (Goodwin, 1999), la democratización de la sociedad (Linz, 1996) y la efectividad del estado de derecho (O’Donell, 1993).” Las debilidades de la gobernabilidad democrática en algunos países de la región crean un terreno fértil para la expansión del delito. Una de sus manifestaciones más relevantes es la dificultad para controlar el territorio nacional y lograr que en éste impere la ley. (Frühling, 2012)

Este objetivo se ejecutará en toda la ciudad de Guayaquil, sin embargo, algunos programas, se ejecutarán, priorizando aquellas zonas que tiene mayor cantidad de conflictos sociales (ruidos molestos, libadores en el espacio público), que se correlacionan con las zonas con alta presencia de delincuencia común.: (Ver mapa N.10)

- **Zona A02:** Pascuales, Monte Bello, Bastión Popular, La Florida, Las Orquídeas Oeste.
- **Zona A12:** 9 de octubre Oeste, Sucre, Urdaneta, Febres Cordero.
- **Zona A16:** Guangala, Luz del Guayas, Huancavilca, Sopeña, Los Esteros, Pradera.
- **Zona A19 / Zona Centro:** Cerro del Carmen, Las Peñas, Pedro Carbo, Roca, Rocafuerte, Bolívar, Olmedo, Ayacucho, Del Astillero.

Fortalecer la seguridad ciudadana a través de una gobernabilidad que ayude prevenir delitos y violencia en los espacios públicos y que permita mejorar las condiciones de vida de los habitantes de Guayaquil es el primer

objetivo de este PAZSECOG 2024-2030. Consta de 2 programas y 6 proyectos con sus distintos actores/responsables. La evaluación de los programas y proyectos de este primer objetivo se detallan en el adjunto N 2.

11.2.1.1. Programas y proyectos

PROGRAMA 1.1

Programa de generación de espacios de articulación interinstitucional para fortalecer la gobernanza de la ciudad.

PROYECTO 1.1.1

Proyecto de generación de espacios de articulación interinstitucional para la seguridad ciudadana.

Componentes:

1. Creación y operación del Consejo de Seguridad Ciudadana del Cantón Guayaquil.
2. Creación y operación del eje de seguridad del Municipio.
3. Creación y operación del Comité con la empresa y academia,
4. Conformación de la red de Comités de Paz y convivencia ciudadana.
5. Creación y operación de la mesa intersectorial con la Academia (salud mental, suicidio, violencia sexual, trata de personas, violencia intrafamiliar, violencia basada en género, violencia animal)
6. Creación y operación de asambleas comunitarias
7. Instalación de alarmas comunitarias en los barrios.
8. Instalación de cámaras de videovigilancia.
9. Coordinación de los cantones que conforman el Gran Guayaquil.
10. Creación de la red de coordinación operativa con empresas de seguridad privada.
11. Promoción de veeduría ciudadana para la función judicial.
12. Creación de una unidad en coordinación con el Consejo de la Judicatura que permita aumentar los niveles de denuncia y reducir la cifra negra.

Estrategia: Participación ciudadana para conseguir la paz y convivencia pacífica. Conformación de Comités para la Paz.

Actor/Responsable: SEGURA EP

Nombre del indicador: % de avance de la creación y operación de los espacios de articulación para la seguridad ciudadana.

Objetivo del indicador: Mide el % de avance de la creación y operación de los espacios de articulación para la seguridad ciudadana.

PROGRAMA 1.2

Programa de participación ciudadana para la seguridad.

PROYECTO 1.2.1

Proyecto para crear "LOCAL SEGURO".

Estrategia: Conformar el comité con la empresa privada y academia.

Actor/Responsable: COMITÉ EMPRESA PRIVADA Y ACADEMIA, SEGURA EP

Nombre del indicador: % de crecimiento de locales seguros implementados y en funcionamiento.

Objetivo del indicador: Mide el cumplimiento de la implementación de locales seguros planificados.

PROYECTO 1.2.2

Proyecto para crear la "RED DE RECONOCIMIENTO DE PLACAS"

Estrategia: Conformar el comité con la empresa privada y academia.

Actor/Responsable: COMITÉ EMPRESA PRIVADA Y ACADEMIA, SEGURA EP

Nombre del indicador: % de vehículos con registro de placa.

Objetivo del indicador: Mide el cumplimiento de la implementación de estrategias para reconocimiento de placas.

PROYECTO 1.2.3

Proyecto para crear "RED DE COORDINACIÓN OPERATIVA"

Estrategia: Conformar el comité con la empresa privada y academia.

Actores: COMITÉ EMPRESA PRIVADA Y ACADEMIA, SEGURA EP

Nombre del indicador: % de emergencias atendidas desde la implementación del proyecto.

Objetivo del indicador: Mide el número de emergencias atendidas desde la implementación del proyecto.

PROYECTO 1.2.4

Proyecto para crear "CONTINÚA CON TU NEGOCIO"

Estrategia: Conformar el comité con la empresa privada y academia.

Actor/Responsable: COMITÉ EMPRESA PRIVADA Y ACADEMIA SEGURA EP

Nombre del indicador: % de locales que han capacitado y preparado a su personal en seguridad.

Objetivo del indicador: Mide el número de negocios que continúan funcionando.

PROYECTO 1.2.5

Proyecto para crear comunicación "SOCIAL EFECTIVA".

Estrategia: Conformar el comité con la empresa privada y academia.

Actor/Responsable: COMITÉ EMPRESA PRIVADA Y ACADEMIA, SEGURA EP

Nombre del indicador: % de estrategias comunicacionales implementadas

Objetivo del indicador: Mide el número de personas que conocen de la generación de estos proyectos.

11.2.2. Segundo Objetivo

Reconstruir el tejido y la convivencia sociales pacífica, inclusiva y participativa mediante prevención social, económica, comunitaria y situacional, con programas y proyectos ejecutados en territorios focalizados, con apoyo y en coordinación con las instituciones de seguridad locales, nacionales y los actores del sector privado y la academia.

El abandono en los deberes sociales que tiene el Estado, sin lugar a dudas ocupa el aspecto más importante para entender la descomposición de una comunidad en términos de seguridad ciudadana; la desaceleración de prioridades en este sentido, afecta el comportamiento de sus habitantes; la falta de acceso a servicios básicos, la deserción escolar, la pobreza y pobreza extrema, la falta de oportunidades, la discriminación por razón de raza, etnia, género, nacionalidad, entre otros, influyen directamente en el desarrollo de violencia en la ciudad.

Esta variabilidad existe no solo entre países y ciudades, sino también dentro de las ciudades mismas. La presencia de “puntos calientes” del delito ha llevado a que los esfuerzos de prevención y control de la criminalidad sean más localizados, y a la vez requieran de más y mejor información estadística. (Banco Interamericano de Desarrollo, 2016)

De acuerdo con la información levantada en el diagnóstico situacional e institucional de la ciudad de Guayaquil, se puede corroborar lo mencionado, toda vez que, en las zonas donde los indicadores de violencia son mayores, los indicadores de deterioro de estos factores sociales también lo son.

En relación con el análisis de priorización de intervención, como se ha mencionado en líneas anteriores, este objetivo en particular tendrá su enfoque en dichos sectores ya que los mismos presentan los indicadores de inseguridad más alarmantes en comparación con otras zonas, sin que ello signifique que, por competencias, la municipalidad restará atención en otras zonas. Las zonas⁴⁸ que presentan la mayor densidad de muertes violentas desde 2022 a la actualidad y se correlacionan con los delitos de violencia de género y factores de descomposición social, son: (Ver mapa N.9)

- **Zona A02:** Pascuales, Monte Bello, Bastión Popular, La Florida, Las orquídeas Oeste.
- **Zona A04:** Flor de Bastión, Paraíso de la Flor, Cordillera del Cóndor, Balerio Estacio.
- **Zona A05:** El Fortín, Nueva Prosperina, La Florida, Socio Vivienda.
- **Zona A11:** Abel Gilbert, Estero Salado, Batallón del Suburbio.
- **Zona A12:** 9 de octubre Oeste, Sucre, Urdaneta, Febres Cordero.
- **Zona A13:** Letamendi, Puerto Liza.
- **Zona A14:** Trinitaria.
- **Zona A15:** García Moreno, Ximena, Del Astillero, Las Américas, Del Centenario, Cuba, la Saiba, Los Almendros, 9 de octubre Este.
- **Zona A16:** Guangala, Luz del Guayas, Huancavilca, Sopeña, Los Esteros, Pradera.
- **Zona A17:** Floresta, Río Guayas, Unión, Guasmo Oeste.

Estos sectores, de acuerdo con el diagnóstico situacional, presentan indicadores sociales alarmantes como:

- Falta de acceso a servicios básicos: en promedio estos sectores presentan entre 40-50% de hogares que no cuentan con servicios básicos como alcantarillado.
- Alta tasa de pobreza: en promedio en estos sectores la tasa de pobreza multidimensional es mayor al 60%⁴⁹ y por necesidades básicas insatisfechas se ubicó en el 32.6%⁵⁰.
- Alta tasa en consumo de drogas y alcohol: estos sectores concentran más del 42% del consumo total de la ciudad.⁵¹
- Violencia de género e intrafamiliar: estos sectores concentran más del 30% de llamadas al SIS ECU911, de toda la ciudad.
- Tasa de abandono escolar: si bien en Guayaquil ha disminuido en comparación con años anteriores, el objetivo es aportar a que se siga reduciendo.

Los patrones de delincuencia y las soluciones de política pública se realizan en función del contexto local. Los

⁴⁸ *Lineamientos Generales del Modelo de Gestión Administrativa del GAD Guayaquil. Ordenanza publicada en la Gaceta Oficial N.3 del 17 de julio de 2023.*

⁴⁹ *Molina Vera, Andrea. Desarrollo Sostenible al interior de la ciudad de Guayaquil 2010: Territorializando la Agenda 2030. Boletín de Política Económica, (3), 13-19. Centro de Investigaciones Económicas, FCSH-ESPOL. (septiembre 2018).*

⁵⁰ *Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, Pobreza por necesidades básicas insatisfechas, Ecuador, 2019.*

⁵¹ *Secretaría Técnica de Drogas, Informe nacional de Drogas del Ecuador, 2016.*

programas nacionales de políticas contra la delincuencia corren el riesgo de descartar las condiciones locales y promover soluciones similares, pero poco efectivas para todos los delitos. El control de la delincuencia y las políticas de prevención deben basarse en datos locales sólidos, brindados por las instituciones locales, e implementarse con el respaldo de las comunidades y los expertos locales. Al respecto, estudios criminológicos recientes sugieren la necesidad de otorgar una atención preferente a barrios donde parece existir bajo apego a la legalidad y donde se acumulan factores de vulnerabilidad o de donde provienen infractores de la ley.⁵²

Fortalecer los vínculos de una comunidad, lograr la recomposición de un tejido social que ha sido abandonado y lograr la incorporación de programas y proyectos en áreas de alta delincuencia y violencia, es el segundo objetivo de este PAZSECOG 2024-2030. Los actores de intervención serán principalmente los que componen el eje de atención social de la municipalidad, con articulación de la Fuerza Pública y la coordinación con el sistema nacional de justicia. Este objetivo consta de 5 programas y 12 proyectos con sus distintos actores/responsables. La evaluación de los programas y proyectos de este segundo objetivo se detallan en el adjunto N 2.

11.2.2.1. Programas y proyectos

PROGRAMA 2.1

Programa de fortalecimiento y capacidades deportivas, educativas, culturales y sociales.

PROYECTO 2.1.1.

Proyecto de construcción, realización, masificación de capacidades deportivas.

Componentes:

1. Realización de olimpiadas familiares.
2. Construcción de complejo deportivo.
3. Creación de escuelas gratuitas de fútbol en zonas priorizadas.
4. Masificación de disciplinas deportivas (especial atención a niñas)

Estrategia: Fomentar el deporte, higiene, educación, talleres, cultura, en zonas priorizadas.

Actor/Responsable: DIRECCIÓN DE DEPORTE / DIRECCIÓN DE OBRAS PÚBLICAS.

Nombre del indicador: % de avance de la realización, construcción, creación y masificación del proyecto.

Objetivo del indicador: Mide el % de avance de la realización, construcción, creación y masificación del proyecto.

PROYECTO 2.1.2.

Proyecto "Cuidemos la salud"

Componentes:

1. Creación de talleres de promoción de hábitos e higiene personal y comunitaria.
2. Taller de salud sexual y reproductiva.

Estrategia: Fomentar el deporte, higiene, educación, talleres, cultura, en zonas priorizadas.

Actor/Responsable: DIRECCIÓN DE SALUD E HIGIENE / DIRECCIÓN DE LA MUJER.

Nombre del indicador: % de avance de los talleres de salud y tasa de reducción de embarazo adolescente

Objetivo del indicador: Mide el número de talleres de salud e higiene y salud sexual y reproductiva implementados en las zonas priorizadas.

⁵² Banco Interamericano de Desarrollo, *Delitos violentos en ciudades de América Latina*, agosto, 2016.

PROYECTO 2.1.3.

Proyecto de atención de educación en zonas priorizadas y a personas en condiciones de vulnerabilidad.

Componentes:

1. Gestión para la entrega de becas de educación superior a los jóvenes de las zonas priorizadas.
2. Generación de entorno seguro alrededor de las escuelas y colegios con índice alto de delincuencia.

Estrategia: Fomentar el deporte, higiene, educación, talleres, cultura, en zonas priorizadas.

Actor/Responsable: SEGURA EP / DASE

Nombre del indicador: % de personas que recibieron becas y porcentaje de personas que volvieron a sus escuelas y colegios recuperados.

Objetivo del indicador: Mide el % de avance de la realización, construcción, creación y masificación del proyecto.

PROYECTO 2.1.4.

Proyecto de fortalecimiento de centros de atención municipal integral CAMI

Componentes:

1. Talleres y cursos de capacitación. (finanzas, peluquería, baile, música, cocina.) Servicios permanentes de salud, veterinaria y educación para la convivencia humano animal con enfoque comunitario y recepción de denuncias de violencia animal.

Estrategia: Intervenir con la municipalidad junto a la sociedad civil en territorios priorizados, atendiendo grupos vulnerables.

Actor/Responsable: DASE

Nombre del indicador: Número de CAMI fortalecidos.

Objetivo del indicador: Mide el número de CAMI fortalecidos con talleres y cursos de capacitación.

PROYECTO 2.1.5.

Proyecto de fortalecimiento de capacidades para la paz

Componentes:

1. Actividades de fomento para la paz en zonas priorizadas.
2. Implementación de talleres de cultura y apoyo a las artes para niños, niñas, adolescentes y jóvenes.
3. Creación de la red de mujeres constructoras de paz del Cantón Guayaquil.

Estrategia: Intervenir con la municipalidad junto a la sociedad civil en territorios priorizados, atendiendo grupos vulnerables.

Actor/Responsable: SEGURA EP/DASE

Nombre del indicador: % de talleres de cultura realizados / % de redes de mujeres creados.

Objetivo del indicador: Medir los talleres y las redes que se crearon.

PROYECTO 2.1.6.

Proyecto de potencialización ZUMAR

Componentes:

1. Desarrollo de consultoría para lograr un programa comunitario, artístico y cultural.
2. Centro cultural comunitario
3. Mediateca y ludoteca.

Estrategia: Intervenir con la municipalidad junto a la sociedad civil en territorios focalizados, atendiendo grupos vulnerables.

Actor/Responsable: ZUMAR

Nombre del indicador: % de desarrollo del programa comunitario, % de creación del centro cultural comunitario, % de creación de mediateca y ludoteca.

Objetivo del indicador: Medir la ejecución del programa comunitario a través de la creación del nuevo centro cultural, la mediateca y ludoteca.

PROGRAMA 2.2

Programa de prevención y erradicación de la violencia de género.

PROYECTO 2.2.1.

Proyecto para gestionar las llamadas al 911 como línea única especializada.

Componentes:

1. Configurar un servicio de atención de auxilio inmediato para las víctimas de violencia extrema (violencia sexual y tentativa de femicidio). Línea 911

Estrategia: Fortalecer la institucionalidad municipal de seguridad a través de la generación de proyectos para el efecto.

Actor/Responsable: SEGURA EP

Nombre del indicador: % de ejecución del programa de prevención y erradicación de la violencia de género. % de atención a víctimas de violencia.

Objetivo del indicador: Medir la ejecución del programa e prevención y erradicación de la violencia de género.

PROYECTO 2.2.2.

Proyecto de creación de nuevos centros de equidad y justicia.

Componentes:

1. Establecer nuevos centros de equidad y justicia de acuerdo con lo que disponga la autoridad judicial correspondiente, con apoyo de la municipalidad.

Estrategia: Articular con otras autoridades de seguridad y con las autoridades del sistema de administración de justicia para reducir impunidad.

Actor/Responsable: SEGURA EP, DIRECCIÓN DE LA MUJER

Nombre del indicador: % de ejecución en la creación de nuevos centros de equidad y justicia.

Objetivo del indicador: Medir la ejecución en la construcción de nuevos centros de equidad y justicia.

PROYECTO 2.2.3.

Proyecto de creación de nuevas casas de acogida en Guayaquil.

Componentes:

1. Crear nuevas casas de acogida, con preferencia en las zonas priorizadas.

Estrategia: Articular con otras autoridades de seguridad y con las autoridades del sistema de administración de justicia para reducir impunidad.

Actor/Responsable: DIRECCIÓN DE LA MUJER

Nombre del indicador: % en la creación de nuevas casas de acogida

Objetivo del indicador: Medir la ejecución en la construcción de nuevas casas de acogida.

PROGRAMA 2.3

Programa de potenciación a emprendedores

PROYECTO 2.3.1

Programa de potenciación a emprendedores

Componentes:

1. Generación de curso de buenas prácticas para formalización de emprendimientos.
2. Generación de talleres de herramientas tecnológicas, dirigidos a jóvenes en las zonas priorizadas.
3. Ejecución de ferias seguras de comercialización de productos.
4. Talleres de capacitación de oficios a emprender.
5. Talleres de fomento de promoción de capacidades.

Estrategia: Intervenir con la municipalidad junto a la sociedad civil en territorios focalizados, atendiendo grupos vulnerables.

Actor/Responsable: ÉPICO, DACMSE

Nombre del indicador: % de generación de cursos de buenas prácticas. % de talleres para jóvenes, % de ejecución de ferias seguras, % de entrega de créditos a emprendedores, % de talleres de capacitación de oficios a emprender. % de talleres de fomento de promoción de capacidades.

Objetivo del indicador: Medir las zonas que tuvieron acceso a servicios básicos.

PROGRAMA 2.4

Programa que permita el acceso a servicios básicos en zonas priorizadas.

PROYECTO 2.4.1

Proyecto que permita dotar de servicios básicos (Alcantarillado, asfalto en vía pública, alumbrado público, agua potable) en las zonas priorizadas.

Componentes:

1. Dotar de servicios básicos a las zonas priorizadas.

Estrategia: Intervenir con la municipalidad junto a la sociedad civil en territorios focalizados, atendiendo grupos vulnerables.

Actor/Responsable: EMAPAG, DACMSE, OBRAS PÚBLICAS

Nombre del indicador: % de zonas priorizadas atendidas.

Objetivo del indicador: Medir las zonas que tuvieron acceso a servicios básicos.

PROGRAMA 2.5

Programa de sitios seguros

PROYECTO 2.5.1

Dotación de alumbrado público para recuperar espacios públicos con metodología CPTED.

Componentes:

1. Dotar de alumbrado público zonas priorizadas para lograr lugares seguros.

2. Alumbrado público con tecnología LED

Estrategia: Intervenir con la municipalidad junto a la sociedad civil en territorios priorizados, atendiendo grupos vulnerables.

Actor/Responsable: SEGURA EP, OBRAS PÚBLICAS

Nombre del indicador: % de zonas priorizadas atendidas

Objetivo del indicador: Medir las zonas que tuvieron acceso a servicios básicos.

11.2.3. Tercer Objetivo

Robustecer los sistemas de seguridad institucionales con fortalecimiento de las capacidades tecnológicas, de información, técnicas, de control, logísticas y operativas, que permitan una mejor ejecución de las políticas públicas de seguridad en los espacios focalizados por la Municipalidad.

Para atender las nuevas formas de criminalidad y las dinámicas delictivas, es imprescindible el fortalecimiento de los organismos de seguridad y justicia, en el componente de dotación, tecnología y equipamiento. (Frühling, 2012) Lo anterior sumado a una complementariedad con la formación, actualización y capacitación del personal uniformado,

teniendo en cuenta las realidades demográficas de la ciudad. Es importante garantizar el presupuesto necesario y evaluar de modo permanente la calidad del gasto en dotación, equipamiento y formación del personal municipal encargado de la seguridad.

Promover las coordinaciones entre los actores de seguridad estatal y local también implica que las autoridades políticas y los mandos policiales reconozcan su condición para cumplir su deber y que las normas de sus instituciones supongan la articulación interinstitucional. Los proyectos conjuntos que se realicen deben tener una coordinación programática y presupuestaria. Los recursos municipales pueden contribuir con las instituciones nacionales, sin embargo, es importante que las reformas normativas se realicen a nivel del Concejo Municipal.

La institución local debe estar a la vanguardia de las realidades de seguridad nacionales, eso supone la posibilidad de fortalecer los medios que permitan la identificación y análisis de datos mediante diversos procedimientos: las encuestas de victimización son estadísticamente representativas y sirven para establecer líneas base y medir variaciones para intervenciones focalizadas para finalmente hacer evaluaciones de impacto. La producción de información para la toma de decisiones debe ponderar y focalizar las intervenciones en seguridad ciudadana.

Crear instancias que analicen, integren y gestionen la información, además de fortalecer los sistemas de seguridad institucionales, son estrategias del tercer objetivo de este PAZSECOG 2024-2030. Los actores de intervención serán principalmente las instituciones de seguridad, información, logística y justicia local y nacional. Además, el alcalde de la ciudad y el Concejo Municipal deberán expedir ordenanzas y normativa que permita la alineación del Plan a las metodologías de ejecución nacionales. Este objetivo consta de 2 programas y 8 proyectos con sus distintos actores/responsables. La evaluación de los programas y proyectos de este tercer objetivo se detallan en el adjunto N 2.

11.2.3.1. Programas y proyectos

Líneas de acción, programas, proyectos y temporalidad para la ejecución del Objetivo N.3:

PROGRAMA 3.1

Programa de desarrollo tecnológico para una Guayaquil digital.

PROYECTO 3.1.1

Proyecto de innovación sobre la transformación digital para la ciudad de Guayaquil

Componentes:

1. Integración de los sistemas de video vigilancia y analítica de video.
2. Implementación de sistemas tecnológicos e inteligentes que permitan innovar en la gestión local de seguridad ciudadana.
3. Modelo de gestión de la información y conocimiento para la administración de datos.
4. Implementación de Big Data para análisis de la información.

Estrategia: Implementar y fortalecer programas digitales que transformen tecnológicamente a la ciudad.

Actor/Responsable: SEGURA EP

Nombre del indicador: % de gestión de avance en la realización de los proyectos de integración, de implementación de sistemas de tecnología, del avance en la construcción del modelo de gestión para la información y conocimiento de administración de datos.

Objetivo del indicador: Mide el impacto en tecnológico en la ciudad luego de la creación de los proyectos.

PROYECTO 3.1.2

Proyecto de elaboración de estrategias y mecanismos de obtención de datos basados en evidencia.

Componentes:

1. Conformación de comisión interinstitucional para análisis y estudios de la seguridad ciudadana de Guayaquil.

2. Elaboración de encuestas de victimización que complementen los registros administrativos de la municipalidad.
3. Elaboración de encuesta de conflictividad y cultura ciudadana.
4. Desarrollo de banco de datos internacional sobre delincuencia y justicia penal.

Estrategia: Implementar y fortalecer programas digitales que transformen tecnológicamente a la ciudad.

Actor/Responsable: SEGURA EP

Nombre del indicador: % de ejecución de encuestas de victimización y encuestas de conflictividad ejecutadas para la información y conocimiento de administración de datos.

Objetivo del indicador: Mide la situación de inseguridad de la ciudad y la claridad en la orientación a la toma de decisiones de política pública.

PROGRAMA 3.2

Programa de reformas municipales y construcción de normativa para reforzar las actividades y competencias de las instituciones de seguridad, recuperar los espacios públicos y brindar seguridad a la ciudad de Guayaquil.

PROYECTO 3.2.1

Proyecto para crear normativa para fortalecer la Gobernanza de la ciudad.

Componentes:

1. Normativa reformativa de sanción a eventos de carácter público sometidos al control de las entidades municipales
2. Ordenanza reformativa que haga efectiva la sanción por parte de las autoridades municipales, a través de los estamentos locales para el consumo de alcohol y drogas en espacio público, ruidos molestos, mal uso de espacio público.
3. Disposiciones a nivel normativo, resolutivo desde la autoridad ejecutiva local para que todas las entidades de la Municipalidad de Guayaquil generen políticas de prevención de seguridad ciudadana en sus dependencias.

Estrategia: Generación de espacios de articulación y normativa de seguridad.

Actor/Responsable: CONCEJO MUNICIPAL/SEGURA EP

Nombre del indicador: % de normas que fortalezcan la Gobernanza de seguridad ciudadana implementadas.

Objetivo del indicador: Mide la satisfacción de los ciudadanos con la creación o fortalecimiento de esta normativa.

PROYECTO 3.2.2

Proyecto para crear sistema integral para la gestión del espacio público.

Componentes:

1. Realizar operativos de control de comercio autónomo no regularizado.
2. Realizar abordaje integral sobre el trabajo sexual desde un enfoque de protección de derechos.
3. Realizar control de asentamientos en espacios públicos por habitantes de calle, garantizando sus derechos.

Estrategia: Control y recuperación de espacios públicos.

Actor/Responsable: SEGURA EP

Nombre del indicador: % de ciudadanos con mejores condiciones de habitabilidad, comercio y trabajo.

Objetivo del indicador: Mide el cumplimiento de la implementación de estrategias comunicacionales planificadas.

PROYECTO 3.2.3

Proyecto para crear de ordenanza que fije una tasa para obtener recursos por servicios de seguridad ciudadana.

Estrategia: Fortalecer la institucionalidad municipal de seguridad a través de la generación de proyectos para el efecto.

Actor/Responsable: CONCEJO MUNICIPAL, SEGURA EP.

Nombre del indicador: % de gestión en la creación de la ordenanza

Objetivo del indicador: Medir el impacto de la gestión de seguridad luego de la obtención de los recursos por uso de la tasa.

PROYECTO 3.2.4

Proyecto para actualizar ordenanza del Plan de Uso de Suelo de la Ciudad de Guayaquil

Estrategia: Fortalecer la institucionalidad municipal de seguridad a través de la generación de proyectos para el efecto.

Actor/Responsable: CONCEJO MUNICIPAL / SEGURA EP

Nombre del indicador: % de gestión en la actualización de la ordenanza

Objetivo del indicador: Medir el impacto de la actualización de la ordenanza de uso de suelo en el orden y planificación de la ciudad.

PROYECTO 3.2.5

Proyecto para institucionalizar al cuerpo de agentes de control municipal

Componentes:

1. Poner en ejecución la prescripción de COESCOPE.
2. Incorporación de 1.400 agentes hasta dic 2025.
3. Creación de cuarteles para el cuerpo de agentes.
4. Propuesta de normativa que permita modificar las competencias del cuerpo de agentes municipal.

Estrategia: Fortalecer la institucionalidad municipal de seguridad a través de la generación de proyectos para el efecto.

Actor/Responsable: SEGURA EP

Nombre del indicador: Número de proyectos que se logra conseguir implementar respecto a la normativa COESCOPE

Objetivo del indicador: Medir el impacto en la mejora de la institución del cuerpo de agentes municipal.

PROYECTO 3.2.6

Proyecto para apoyar a las instituciones nacionales que aportan a la seguridad ciudadana

Componentes:

1. Promover el soporte operativo para la Armada del Ecuador y establecer seguridad fluvial en el Río Guayas y en el Golfo de Guayaquil.
2. Apoyar con equipamiento y logística a la Policía Nacional (Zona 8).
3. Reconstrucción de UPC para la Policía Nacional. Zona 8.
4. Fortalecer vigilancia aérea con aeronaves tripuladas y no tripuladas.
5. Crear comisión que presente reformas en la Asamblea Nacional al COIP, referente a los delitos de extorsión y sus penas.
6. Crear un espacio en SEGURA EP para el uso de la Policía Nacional para prevenir y atacar delitos de secuestro y extorsión.

Estrategia: Articular con otras autoridades de seguridad y con las autoridades del sistema de administración de justicia para reducir impunidad.

Actor/Responsable: SEGURA EP

Nombre del indicador: Número de proyectos que se logra conseguir implementar.



12. DIVISIÓN DE LOS ACTORES Y ROLES DE SU INTERVENCIÓN

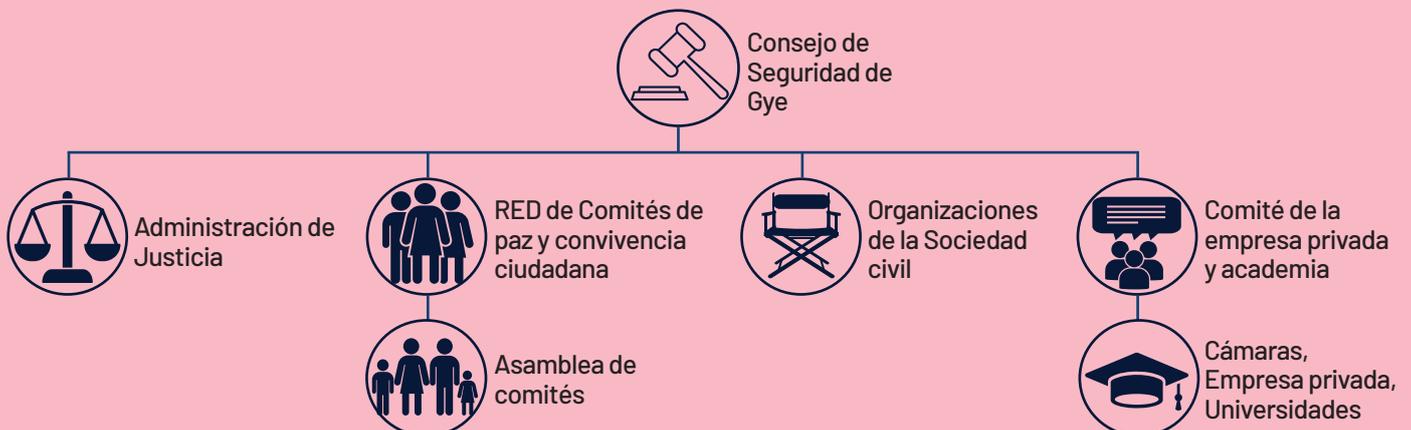
La prevención del delito, que es el pilar central de la ejecución de este Plan Integral para la Paz, Seguridad y Convivencia Ciudadana de Guayaquil 2024-2030, fomentará el abordaje de las causas de inseguridad desde un punto de vista social, pues, será el tratamiento profundo de esas causas desde lo local, lo que permitirá recuperar aquellos espacios que han sido deteriorados a causa de los abandonos estatales. La coordinación con diversos actores e instituciones serán de vital importancia para la atención efectiva de las problemáticas locales, de justicia, de reinserción y de seguridad.

La articulación en los procesos de la cadena de seguridad ciudadana, deben ser horizontales y verticales, es así como, la articulación horizontal se define así:



Cuadro N. 26 Cadena de seguridad ciudadana

La articulación vertical se define así:



*Cuadro N. 27 Articulación vertical de la cadena de seguridad ciudadana
Elaboración propia.*

En todos los espacios de coordinación hay diversos actores. Para el desarrollo del PAZSECOG 2024-2030, los actores que formarán parte de los objetivos del plan serán:

**CONSEJO DE SEGURIDAD CIUDADANA
 DEL CANTÓN GUAYAQUIL**

- Gobierno Nacional
- Policía Nacional y Fuerzas Armadas
- Función Judicial
- Alcalde
- Entidades Municipales

**COMITÉ DE LA EMPRESA PRIVADA Y
 ACADEMIA**

- Representantes de las Cámaras
- Universidades
- Municipio (SEGURA EP)

EJE SOCIAL MUNICIPAL

- DASE
- Unidad de Proyectos ZUMAR
- Dirección de Bienestar Animal
- Dirección de Deportes
- Dirección de Inclusión Social
- Dirección de la Mujer
- Dirección de Salud e Higiene
- Dirección de Vinculación con la comunidad
- EPICO
- Orquesta Filarmónica Municipal de Guayaquil
- Fundación Registro Civil

EJE DE SEGURIDAD MUNICIPAL

- SEGURA EP
- Empresa Pública Municipal de Tránsito y Movilidad de Guayaquil E.P. ATM
- Benemérito Cuerpo de Bomberos de Guayaquil
- Dirección de Justicia y Vigilancia
- Dirección de Aseo Cantonal Mercados y Servicios Especiales

COMUNIDAD ORGANIZADA

- Red y Asamblea de Comites para Paz y convivencia ciudadana
- Contralores sociales

**ORGANIZACIONES DE LA
 SOCIEDAD CIVIL**

- Fundaciones
- Organizaciones no gubernamentales

Cuadro N.28 Actores que formarán parte de la ejecución del PAZSECOG 2024-2030



13. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DEL PAZSECOG 2024-2030

En América Latina existe un número creciente de intervenciones realizadas en el campo de la prevención, tanto por organismos públicos como por entidades no gubernamentales. Sin embargo, son muy escasas aquellas que cuentan con evaluaciones sistemáticas y rigurosas, menos aún aquellas que muestran evidencia de su impacto. (Frühling, 2012).

Ejecutar proyectos y programas de prevención de delitos, en contextos como los que se vive en la ciudad de Guayaquil, no es una situación sencilla ni que pueda ejecutarse a corto plazo. Las acciones efectivas son de larga data y requieren ser monitoreadas programática y constantemente para así poder evidenciar si deben hacerse modificaciones o ajustes acorde a los elementos que se van encontrando en la realidad local. La continuidad en los objetivos planteados en el campo de la seguridad ciudadana es lo que va a permitir prolongar su ejecución sostenible y en muchas ocasiones para que se puedan concretar en los territorios se requiere de una visión política estratégica en beneficio de la ciudad que dure más allá de los periodos de gestión administrativa.

Dado que el PAZSECOG es un instrumento que se encuentra alineado al Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2019-2030 y la Estrategia Nacional de prevención de delito y violencia, la planificación de seguimiento y evaluación se ajustará a sus directrices; para ello en primer lugar se definirán los indicadores que recogen la traza de mediciones de la ejecución de los tres objetivos para posteriormente crear una Comisión Técnica conformada por diversos actores (los mismos que hicieron un esfuerzo integral para la construcción del PAZSECOG) para el seguimiento de la misma.

13.1. Construcción de indicadores

Para que sea efectiva la ejecución de un programa o proyecto debe existir un diseño de indicadores que puedan medir cuantitativamente la efectividad de esos proyectos a través de metas que se trazan desde el inicio de la planificación de las actividades a realizarse.

El PAZSECOG 2024-2030 plantea indicadores de gestión, mismos que están ajustados a los programas de los 3 objetivos y se pueden ver detallados en el Adjunto 2.

13.2. Herramientas de la evaluación del PAZSECOG 2024-2030.

Para abordar los problemas de delincuencia y violencia, un instrumento imprescindible es la evaluación, porque permite evaluar las políticas de prevención ejecutadas. Toda política pública debe ser evaluada; para el caso del presente PAZSECOG 2024-2030 la evaluación sistemática de los procesos se cumplirá de acuerdo con el tipo de indicador planteado. Es posible que se requiera insertar cambios en el diseño de ejecución de un

proyecto luego de una primera evaluación porque mientras está en marcha se pueden hacer modificaciones para lograr mayor efectividad en sus resultados.

Los tramos de evaluación se realizarán de acuerdo con el tipo de indicador señalado para cada objetivo.

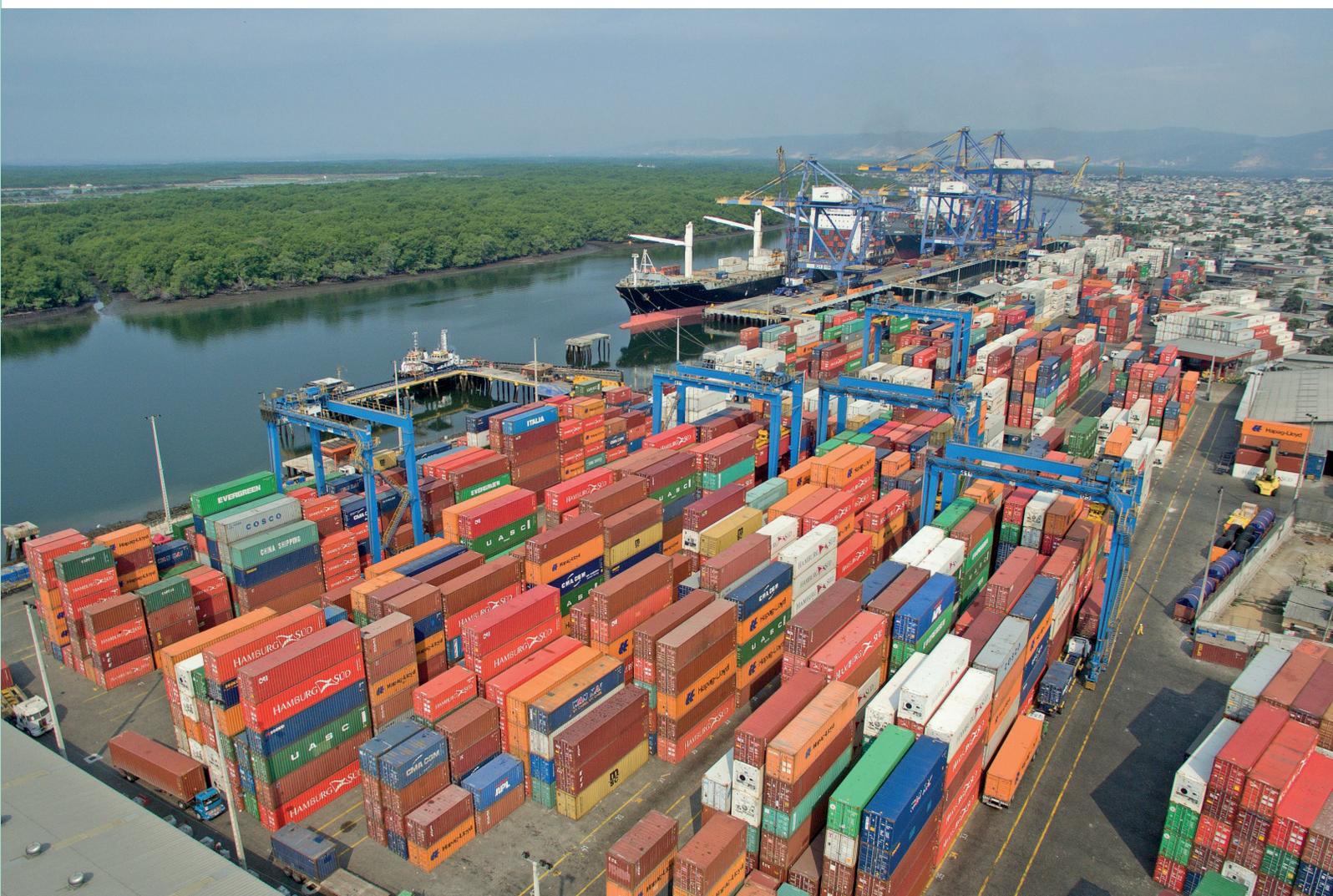
La verificación de los indicadores de gestión deberá realizarse cada 6 meses.

La verificación de los indicadores de resultado deberá realizarse cada año.

La verificación de los indicadores de impacto deberá realizarse cada 3 años.

Los detalles de la evaluación para cada proyecto se pueden revisar en el Adjunto N. 2.

Es importante que la evaluación se realice por un Comité independiente para garantizar su objetividad al momento de hacerla. Este Comité puede estar integrado por un funcionario de la empresa SEGURA EP, un funcionario de la Dirección de Salud y Bienestar del Municipio, un funcionario de la dirección de territorio, un concejal, un representante del Comité empresa privada y academia, y un representante de la sociedad civil organizada, así como de la comunidad. En la evaluación se debe tomar en cuenta los costos y beneficios de lo que se ha aportado en la ejecución de un programa y proyecto. *“Así, al evaluar un programa o política de prevención del delito local o nacional se suelen examinar tres elementos principales: " El grado de acierto con que se han ejecutado las políticas y los programas y se han alcanzado los objetivos establecidos; " Los resultados inmediatos de los proyectos, tanto previstos como imprevistos; " Los resultados y efectos a largo plazo de tales programas, por ejemplo en cuanto a reducción de la violencia o mejora del empleo y las habilidades para la vida, además de cualquier consecuencia negativa como el desplazamiento de la delincuencia callejera a otras zonas. Esto puede incluir evaluar los costos y beneficios del programa o política.”* (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2011)



14. REFERENCIAS CONSULTADAS

- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, UNODC. (2019).
- Insight Crime. (2023). Obtenido de <https://es.insightcrime.org/>
- Hábitat III, Naciones Unidas. (2016). Obtenido de <https://www.un.org/es/chronicle/arcle/habitat-iii-laconferencia-de-las-naciones-unidas-centrada-en-los-ciudadanos>
- Iniciacva Spotlight. (2021).
- Cid Moliné, & Larrauri, E. (2001).
- Vilalta y Fondevila. (2013).
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2016). Delitos violentos en ciudades de América La4na.
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2011). Manual sobre la aplicación eficaz de las directrices de prevención del delito. Nueva York.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2009). Obtenido de <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migracon/lacamerica/UNDP-RBLACGuiaSeguridadCiudadana1PA.pdf>
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2022). Informe Mundial Sobre Drogas. Nueva York.
- Dirección Nacional Antinarcóticos, Policía Nacional. (2022). Evaluación Situacional del Entorno Estratégico del Narcotráfico en el Ecuador. Quito.
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2011). Enfoque de la Gobernanza de la Seguridad para ciudades seguras, inclusivas, resilientes. Nueva York.
- Chávez Páez, W. (2021). Informe de diagnós4co de recuperación urbana y resiliencia en Guayaquil. CEPAL.
- Álvarez y Pérez Marnnez. (2021). Consejo Nacional para la Igualdad de Movilidad Humana.
- Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela. (2023).
- Organización Internacional para las Migraciones. (2022). Monitoreo de Flujo de Población Venezolana.
- Organización Internacional del Trabajo. (2020). Estudio de sectores económicos con potencial para la inclusión laboral de migrantes refugiados venezolanos ubicados en las ciudades de Guayaquil y Quito. Obtenido de <https://www.r4v.info/es/document/oit-estudio-de-sectores-economicoscon-potencial-para-la-inclusion-laboral-de-migrantes-y>
- Ministerio de Educación . (2023). Datos abiertos Mineduc. Obtenido de [h_ps://educacion.gob.ec/datosabiertos](https://educacion.gob.ec/datosabiertos)
- INTERAGUA. (2021-2022). Informe Anual de Concesión.
- Comisión económica para América Lacna y el Caribe, CEPAL. (s.f.). (2021). Panorama Social de América La4na y el Caribe. Obtenido de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/48518/1/S2200947_es.pdf
- Organización de Naciones Unidas. (2014). Informe Regional para el Desarrollo Humano.
- Empresa para la Seguridad, SEGURA EP. (2023). Indicadores de Seguridad.
- Iniciativa Spotlight. (2019). Encuesta Nacional sobre Relaciones Familiares y a Violencia de Género contra las mujeres y de Femicidio - Guayas. . Guayaquil.
- Paya Karen, Cardona Felipe, Monsalve Claudio, Montoya Jorge. (2018). Extorsión: Comportamiento del delito en el posconflicto comparado con otros delitos similares.
- Ministerio del Interior, Acuerdo Ministerial N.60. (2023). Estrategia Nacional para la Prevención del Delito

y la Violencia. Quito.

- Inter-American Commission on Human Rights. (2022). Personas privadas de libertad en Ecuador.
- Código Orgánico de Organización Territorial, COOTAD. (2020). Obtenido de <https://site.inpc.gob.ec/pdfs/lotaip2020/COOTAD.pdf>
- PNUD AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE . (2021). Migración y Política Migratoria en el Ecuador 2021.
- Alkire, S. (2003). A Conceptual Framework for Human Security. Working Paper N.2.
- Mokus, A. (2003). Obtenido de Cultura ciudadana y comunicación: <https://www.facatacivateamo.com/pdf/mokus.pdf>
- ONU MUJERES . (2017). Transversalización de Género en los Objetivos de Desarrollo Sostenible - Agenda 2030.
- Ministerio del Interior. (2019). Plan Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia Social Pacífica 2019-2030.
- Adams, T. (2012). Chronic Violence and its Reproduction: Perverse Trends in Social . Washington D.C.: Woodrow Wilson Center.
- Ronald V. Clarke & John E. Eck. (2009). Crime Analysis for problem solvers in 60 Small Steps. Obtenido de <https://portal.cops.usdoj.gov/resourcecenter/RIC/Publicacions/cops-w0047-pub.pdf>
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. (2023). Censo de Población.
- Goodwin, J. (1999). No other way out: states and revolutionary movements. Cambridge: Cambridge University Press.
- Linz, J. a. (1996). Problems of democratic transition and consolidation: Southern Europe, South America, and post-communist Europe. Johns Hopkins.
- O'Donnell, G. (1993). On the State, Democracy and Some Conceptual: A Latin American View with Glances at Some Postcommunist . World Development.
- Frühling, D. H. (2012). La eficacia de las políticas públicas de seguridad ciudadana en América Latina y el Caribe.
- Municipio de Guayaquil - Unidad de Salud Mental. (2023). Atenciones de salud mental.
- Blackmore, F. (2003). A panel data analysis of crime in South Africa. South African Journal of Economic. Obtenido de <https://discover.sabinet.co.za/>
- Lauridsen, J., Zeren, F., & Ari, A. (2013). Obtenido de A Spatial Panel Data Analysis of Crime Rates in EU: http://stacc.sdu.dk/mediafiles/A/2/1/%7BA21BF15B-1A84-4BA6-B4A7-3AAA6E3FA6AC%7Ddpbe_2013.pdf
- Land, K., McCall, P., & Cohen, L. (1990). Obtenido de Structural Covariates of Homicide Rates : Are There Any : <https://www.journals.uchicago.edu/doi/10.1086/65815>

15. ÍNDICE DE TABLAS

Tabla N. 1 Distribución de incautaciones de heroína (kg) 2019-2022	30
Tabla N. 2 Comparativo mensual de homicidios en Guayaquil	50
Tabla N. 3 Número de llamadas y atenciones por el servicio municipal, línea 1800	54
Tabla N. 4 Distribución de Policías en Distritos y Circuitos de Guayaquil	59

16. ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro N. 1: Multicausalidad de la violencia y la delincuencia. Elaboración propia.	14
Cuadro N.2 Tomado del Manual sobre la aplicación eficaz de las Directrices para la prevención del delito, Naciones Unidas, 2011. Elaboración propia.	16
Cuadro N. 3 Tomado del Manual sobre la aplicación eficaz de las Directrices para la prevención del delito de elaboración de Margaret Shaw, UNODC, 2011. Elaboración propia.	18
Cuadro N. 4 Cadena de valor de la seguridad . Elaboración propia.	19
Cuadro N. 5 Metodología de la Construcción del Plan. Elaboración propia.	21
Cuadro N.6 Distritos con mayor cantidad de droga incautada. Policía Nacional, 2023.	31
Cuadro N. 7 Población por sexo Guayaquil.	35
Cuadro N. 8 Estructura de población por sexo.	36
Cuadro N. 9 Registro estadístico de entradas y salidas internacionales 2022.	36
Cuadro N. 10 Saldo migratorio según sexo en el Ecuador 2000-2021.	38
Cuadro N. 11 Indicador de tasa y años promedio de escolaridad Guayaquil.	38
Cuadro N. 12 Nivel de abandono escolar.	39
Cuadro N. 13 Indicador de provisión de servicio de alcantarillado, Guayaquil.	40
Cuadro N. 14 Indicador de provisión de servicio de agua potable, Guayaquil.	41
Cuadro N. 15 Estimaciones Oficiales de Pobreza en Ecuador.	41
Cuadro N. 16. Estimaciones Oficiales de Pobreza en Guayaquil.	42
Cuadro N. 17. Nivel de pobreza multidimensional.	43
Cuadro N. 18 Aporte Provincial al VAB 2019.	43
Cuadro N. 19 Indicadores empleo y subempleo, Guayaquil.	45
Cuadro N. 20 Circuitos categorizados como consumo alto y muy alto de drogas.	47
Cuadro N. 21 Variación por año de homicidios en Guayaquil.	50
Cuadro N. 22 Estructura organizacional de la Empresa Pública Municipal para la Gestión de Riesgos y Control de Seguridad de Guayaquil SEGURA EP.	62
Cuadro N. 23 Normativa y alineación estratégica para la seguridad y convivencia ciudadana.	78
Cuadro N. 24 Estructura programática del PAZSECOG 2024- 2030.	82-83
Cuadro N. 25 Enfoque de la Gobernanza para la Seguridad Ciudadana Local.	93
Cuadro N. 26 Cadena de seguridad ciudadana.	105
Cuadro N. 27 Articulación vertical de la cadena de seguridad ciudadana.	105
Cuadro N.28 Actores que formarán parte de la ejecución del PAZSECOG 2024-2030.	106

17. ÍNDICE DE MAPAS

Mapa N. 1. Parroquias de Guayaquil.	26
Mapa N. 2. 19 áreas de gestión administrativa de la ciudad de Guayaquil.	27
Mapa N. 3 Distribución por Distritos, Circuitos y Subcircuitos. Policía Nacional del Ecuador.	29
Mapa N. 4 Mapa de las riberas de acceso a los Puertos de la ciudad de Guayaquil.	33
Mapa N. 5 Índice de concentración de drogas, cantones a nivel nacional 2017.	48
Mapa N. 6 Homicidios Intencionales a nivel nacional. Enero – agosto 2023.	49
Mapa N. 7 Muertes Violentas Guayaquil. Enero a Agosto 2023.	51
Mapa N. 8 Robos en Guayaquil. Enero a Agosto 2023.	52
Mapa N. 9 Zonas de priorización e intervención municipal, Guayaquil 2023.	67
Mapa N. 10 Zonas de priorización e intervención de elementos de control y seguridad permanente, Guayaquil 2023.	68

RECONOCIMIENTOS

Aquiles Alvarez Henriques
ALCALDE DE GUAYAQUIL

Fernando Cornejo Valdez
PRESIDENCIA DEL DIRECTORIO DE SEGURA EP

Andrés Sandoval Vargas
GERENCIA GENERAL SEGURA EP

Crnl (sp) Alberto Molina Flores
GOBERNACIÓN DE LA PROVINCIA DEL GUAYAS

CALM. Enrique Aristizabal Viteri
ALM. Patricio Andrade
COMANDANCIA DEL C.O 2 "OCCIDENTAL"
COMANDO CONJUNTO DE LAS FUERZAS
ARMADAS

Gnrl. Víctor Santiago Herrera Leiva
COMANDANCIA DE POLICÍA DE LA ZONA 8
POLICÍA NACIONAL DEL ECUADOR

Gnrl. William Villarroel Trujillo
EXCOMANDANTE DE LA ZONA 8
POLICÍA NACIONAL DEL ECUADOR

Yanina Villagómez Oñate
FISCALÍA PROVINCIAL DEL GUAYAS

Fabiola Gallardo Ramia
PRESIDENCIA DE LA CORTE PROVINCIAL DE
JUSTICIA DEL GUAYAS

Michele Portaluppi Feraud
DEFENSORÍA PÚBLICA REGIONAL DEL LITORAL

Mercedes Villareal Vera
DIRECCIÓN PROVINCIAL DEL GUAYAS
CONSEJO DE LA JUDICATURA (E)

Crnl. Martín Cucalón de Ycaza
BENEMÉRITO CUERPO DE BOMBEROS DE
GUAYAQUIL

José Franco Magallanes
EMPRESA PÚBLICA MUNICIPAL
DE TRÁNSITO Y MOVILIDAD DE GUAYAQUIL

Shuber Urgiles Chica
DIRECCIÓN DE JUSTICIA Y VIGILANCIA

Juan Marco Figallo
GERENCIA DEL CENTRO DE OPERACIONES –
SEGURA EP

Crnl. (SP) Oscar Gabela
GERENCIA DEL CUERPO DE AGENTES DE
CONTROL MUNICIPAL – SEGURA EP

Marco Muñiz
GERENCIA DE ANÁLISIS DE INFORMACIÓN Y
ESTUDIOS ESTADÍSTICOS - SEGURA EP

Víctor Ponce Jaramillo
DIRECCIÓN DE USO DEL ESPACIO Y VÍA PÚBLICA

Andrea Delgado Mera
CONSEJO CANTONAL DE PROTECCIÓN INTEGRAL
DE DERECHOS DE GUAYAQUIL

Larissa Marangoni Bertini
EMPRESA PÚBLICA MUNICIPAL DE TURISMO,
RELACIONES INTERNACIONALES Y CULTURA DE
GUAYAQUIL EP.

Camilo Samán
EMPRESA PÚBLICA DE DESARROLLO ACCIÓN
SOCIAL Y EDUCACIÓN – DASE EP.

Eliana Molineros
UNIDAD DE BIENESTAR ANIMAL

Carlos Morán Jalón
DIRECCIÓN DE DEPORTES

Paulina Castillo
DIRECCIÓN DE LA MUJER

Juan Carlos González Alcívar
DIRECCIÓN DE SALUD E HIGIENE

Tatiana Coronel
DIRECCIÓN DE VINCULACIÓN CON LA COMUNIDAD

Emiliene Aguayo
DIRECCIÓN DE PROYECTOS ZUMAR

Stefanía Andrade
GERENCIA PARA LA RECONSTRUCCIÓN DEL TEJIDO
SOCIAL – SEGURA EP

Felix Chang
EMPRESA PÚBLICA MUNICIPAL PARA LA GESTIÓN DE
LA INNOVACIÓN Y LA COMPETITIVIDAD EPICO EP.

José Miguel Pérez
CORPORACIÓN REGISTRO CIVIL DE GUAYAQUIL

Jorge Saade
UNIDAD FILARMÓNICA DE EDUCACIÓN ARTÍSTICA
MUNICIPAL

Francisco Jarrín R.
CÁMARA DE INDUSTRIAS DE GUAYAQUIL

Miguel Ángel González
CÁMARA DE COMERCIO DE GUAYAQUIL

Bruno Leone
CÁMARA NACIONAL DE PESQUERÍA

Patricia Moreira
CÁMARA DE LA PEQUEÑA INDUSTRIA DEL
GUAYAS

Holbach Muñeton
CÁMARA DE TURISMO DEL GUAYAS

Richard Salazar Veloz
ASOCIACIÓN DE COMERCIALIZACIÓN Y
EXPORTACIÓN DE BANANO- ACORBANEC

Virgilio Gonzenbach
CÁMARA DE LA CONSTRUCCIÓN DE GUAYAQUIL

Jose Antonio Camposano
CÁMARA NACIONAL DE ACUACULTURA

Carlos Barrezueta
ASOCIACIÓN DE RESTAURANTES DEL GUAYAS

Merlyn Casanova Loor
ASOCIACIÓN NACIONAL DE EXPORTADORES
DE CACAO DEL ECUADOR

Joaquín Hernández
UNIVERSIDAD DE ESPECIALIDADES ESPÍRITU
SANTO - UEES

Cecilia Paredes
ESCUELA SUPERIOR POLITÉCNICA DEL
LITORAL - ESPOL

Ernesto Noboa
UNIVERSIDAD CASA GRANDE

Francisco Morán Peña
UNIVERSIDAD DE GUAYAQUIL

William Herrera
UNIVERSIDAD DE LAS ARTES

Matilde Mordt
PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL
DESARROLLO

Daniel Sanchez-Bustamante
MISIÓN USAID

Liv Kilpatrick
OFICINA INTERNACIONAL DE ASISTENCIA
ANTINARCÓTICOS Y CUMPLIMIENTO DE LA
LEY (INL - ECUADOR)

Ana Elena Badilla
ONU MUJERES EN ECUADOR

Antonino De Leo
OFICINA DE UNODC PARA PERÚ Y ECUADOR

Juan Pablo Castro
PROGRAMA ECUADOR PILARES

Ana María Salas
WORLD VISION

Lita Martinez Alvarado
CENTRO ECUATORIANO PARA LA PROMOCIÓN Y
ACCIÓN DE LA MUJER (CEPAM - GUAYAQUIL)

Javier Gutiérrez
MISIÓN ALIANZA DE NORUEGA EN ECUADOR

Billy Navarrete
COMITÉ PERMANENTE POR LA DEFENSA DE LOS
DERECHOS HUMANOS (CDH)

Marcela Bueno
PADF EN ECUADOR

Blanca Martillo
GUASMO CENTRAL

Gloria Guerrero
SOCIO VIVIENDA 2

Cristina Valdiviezo
ISLA TRINITARIA

Rocío Piza
FLOR DE BASTIÓN

Jimmy Simisterra
ISLA TRINITARIA

Byron Angulo
COOPERATIVA REYNALDO QUIÑONEZ

Daniel Yulán
SAN IGNACIO DE LOYOLA

Rocío Cevallos
FLOR DE BASTIÓN

Carlos Rivera
COMITÉ BARRIAL LUCHADORES UNIDOS

Mirna Pihuave
COOP. NUEVA PROSPERINA LAMINA 10

Alexandra España
PARAISO DE LA FLOR BLOQUE 10

Karina Farias
SAN PEDRO

Raúl Morales
CISNE 2

Cindy Ramirez
LAS CUMBRES

Ronny Alvarado Arzube
GUASMO

Gonzalo Romo
MAPASINGUE ESTE

Norma Sanchez
CDLA. MARTHA DE ROLDOS SECTOR 900

Edison Mina
COOP. CHICAGO

Yessenia Jiménez Paute
TRINITARIA, MALVINAS

Francesca Ferrero
ASOCIACIÓN DE RESTAURANTES

Otto Esparza
MUCHO LOTE 2

Ana Morales
COMITÉ DE FAMILIARES POR JUSTICIA EN LAS
CÁRCELES

Fernando Bastías
CONSEJO CONSULTIVO DE JÓVENES DE LA
UNIÓN EUROPEA

Emilio Carrillo
ALDEAS INFANTILES

Nelsa Curbelo

Katherine Lovato
MUJER Y MUJER

Laura Saá
RED ECHAD

Mauricio Ycaza
TELERAMA

Carola Artieda
TC TELEVISIÓN

Paúl Ordoñez
TELEAMAZONAS

Carlos Pérez
DIARIO EL UNIVERSO

Galo Martínez
DIARIO EXPRESO

Vicente Arroba
RADIO SUCRE

Eduardo Mendoza
RADIO I99

Kleber Chica
RADIO HUANCABILCA (AER)

Paulina Yunda
GRUPO CANELA

Jonathan Delgado
RADIO FOREVER

Sandra Chiquito
RADIO ÉLITE

Jimmy Jairala
UN CAFÉ CON JJ

Cdla. Martha de Roldós Calle 18F y Av. 38A
(+593-4) 3728660
Info@seguraep.gob.ec



@segura_ep



@seguraep



Segura EP



@seguraep



seguraep

