



|| PLAN ||
DE SEGURIDAD
CIUDADANA
Y CONVIVENCIA
PACÍFICA

SANTA ELENA

Programa Ecuador Pilares

Plan Provincial de Seguridad Ciudadana y Convivencia Social Pacífica de Santa Elena

Abril de 2024

TABLA DE CONTENIDO

RESUMEN EJECUTIVO	7
1. INTRODUCCIÓN	9
2. ALCANCE	11
Competencias y Funciones	11
Coordinación horizontal y vertical	11
Territorial	12
3. ENFOQUE.....	12
4. OBJETIVO GENERAL	12
5. METODOLOGÍA DE LA CONSTRUCCIÓN DEL PLAN.....	13
6. ALINEACIÓN ESTRATÉGICA A LOS ELEMENTOS DE PLANIFICACIÓN INTERNACIONAL, NACIONAL Y LOCAL.....	15
7. DIAGNÓSTICO SITUACIONAL.....	21
7.1 Descripción de la Provincia	21
7.2 Análisis de la Amenaza	23
7.2.1 Violencia	23
7.2.2 Delincuencia	29
7.2.3 Conflictividad Social	35
7.3 Análisis de la Vulnerabilidad.	38
7.3.1 Población	38
7.3.2 Vivienda y Servicios Básicos	40
7.3.3 Educación.	40
7.3.4 Actividad Económica	41
7.3.5 Pobreza	42
7.3.6 Análisis sobre personas privadas de la libertad	43
7.3.7 Atenciones de Salud (egresos hospitalarios)	¡Error! Marcador no definido.
7.3.8 Población Vulnerable (Registro Social).....	¡Error! Marcador no definido.
7.3.9 Empleo.....	45
7.4 Análisis de la Capacidad Institucional.....	46
7.4.1 Institucionalidad de la Provincia.....	46
7.4.2 Capacidad Institucional del Sector Seguridad.....	50
7.4.3 Capacidad Social.....	52
7.4.4 Cobertura de Salud	53
7.5 Hallazgos Principales	53
8. PRIORIZACIÓN O FOCALIZACIÓN DE LA INTERVENCIÓN	55

8.1 Focalización de la Problemática	55
8.2 Focalización Territorial.....	57
9. PROCESO DE COCREACIÓN DEL PLAN.....	60
9.1 Mesa 1: Violencia contra la mujer y miembros del núcleo familiar	61
9.2 Mesa 2: Incremento de NNA involucrados en actividades ilícitas y homicidios intencionales	63
9.3 Mesa 3: Falta de Coordinación entre los actores involucrados en la cadena de valor.....	64
9. ESTRUCTURA PROGRAMÁTICA DE CONSTRUCCIÓN DEL PLAN.....	69
10.1 Objetivo General y Específicos	70
10.2 Plan de Implementación – Teoría del Cambio	72
9.2.1 Ferias Ciudadanas y Acompañamiento Institucional	72
9.2.2 Programas de Protección integral de adolescentes y jóvenes	79
10.2.3 Empoderamiento Social para atender la violencia de género.....	86
10.2.4 Prevención Integral del consumo problemático de alcohol y drogas	93
10.2.5 Procesos de Coordinación.....	98
10.3 Modelo de Gestión.....	100
10.3.1 Red interinstitucional.....	100
10.3.2 Red Interdepartamental.....	102
11. MODELO DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN.....	103
11.1. Monitoreo y Seguimiento.....	103
11.2. Evaluación.....	104
12. MODELO DE GESTIÓN DE INFORMACIÓN.....	106

INDICE DE ILUSTRACIONES

Ilustración 1: Cadena de la Seguridad Ciudadana y Justicia (BID, 2020).....	11
Ilustración 2: Pirámide de jerarquización de normas legales	15
Ilustración 3: Mapa de Concentración de Homicidios Intencionales 2018 -2023; Error! Marcador no definido.	
Ilustración 4 Mapa de Amenazas de la Provincia de Santa Elena	58
Ilustración 5 Mapa de Vulnerabilidad de la Provincia de Santa Elena	59
Ilustración 6 Mapa de Riesgo de la Provincia de Santa Elena	60
Ilustración 7 Ejes Transversales Política de Seguridad	69
Ilustración 8 Enfoques de Derechos Humanos	Error! Marcador no definido.
Ilustración 9 Estructura de Gestión Interna para el Plan De Seguridad Ciudadana	103
Ilustración 10: Modelo Genérico de Producción Estadística.....	107
<i>Ilustración 11</i> Sistema de gestión de la información	108

INDICE DE TABLAS

Tabla 1: Alineación estratégica internacional, nacional y local	16
Tabla 2: Población y superficie por cantón y provincia.....	39
Tabla 3: Proyectos enfocados a factores de riesgo implementados por la prefectura.....	48
Tabla 4: Número de jueces en la provincia	52

Tabla 5: Indicadores de cobertura UPC	52
Tabla 6: Presupuesto Referencial	¡Error! Marcador no definido.
Tabla 7: Presupuesto Referencial	84
Tabla 8: Presupuesto Referencial	91
Tabla 9: Presupuesto Referencial	96

INDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Distribución de la población de los Cantones de la provincia, según área	22
Gráfico 2: Evolución y tipo de Homicidios Intencionales 2018 - 2023.....	23
Gráfico 3: Porcentaje de participación del tipo de muerte violenta 2018 -2023; ¡Error! Marcador no definido.	
Gráfico 4: Tasa Nacional y Provincial de Homicidios Intencionales 2018 -2023	24
Gráfico 5: Homicidios intencionales por área urbana y rural 2018 -2023	25
Gráfico 6: Principal motivación de los homicidios intencionales 2018 -2023	26
Gráfico 7: Homicidios intencionales por rangos de edad 2018 -2023	26
Gráfico 8: Distribución de Incidentes de violencia registrados por el ECU 911 del 2018 - 2023	27
Gráfico 9: Distribución noticias de delito de violencia contra la mujer o un miembro del núcleo familiar 2018 - 2023	28
Gráfico 10: Serie de tiempo de incidentes de violencia intrafamiliar en el sector rural del 2018 - 2023	29
Gráfico 11: Distribución de Incidentes de delincuencia registrados por el ECU 911 del 2018 – 2023	30
Gráfico 12: Noticias del Delito reportadas a la Fiscalía General del Estado del 2018 - 2023	31
Gráfico 13: Tipo de Noticias del Delito reportadas a la Fiscalía General del Estado del 2018 - 2023	31
Gráfico 14: Serie de Tiempo de las Noticias del Delito reportadas a la Fiscalía General del Estado en el sector rural del 2018 – 2023	32
Gráfico 15: Tipo de Noticias del Delito reportadas a la Fiscalía General del Estado en el sector rural en el año 2023	32
Gráfico 16: Denuncias por extorsión reportadas a la Fiscalía General del Estado en el sector rural	33
Gráfico 17: Serie de Tiempo del Cuadro de Mando Integral 2018 - 2023	33
Gráfico 18: Distribución de los diferentes tipos de robos del Cuadro de Mando Integral 2018 - 2023	34
Gráfico 19: Serie de Tiempo de los robos del Cuadro de Mando Integral 2018 - 2023.....	34
Gráfico 20: Distribución de los diferentes tipos de robos del Cuadro de Mando Integral en el sector rural 2018 - 2023	35
Gráfico 21: Serie de Tiempo de los robos del sector rural del Cuadro de Mando Integral 2018 - 2023	¡Error! Marcador no definido.
Gráfico 22: Distribución de Incidentes de conflictividad Social del ECU 911 del 2018 - 2023	36
Gráfico 23: Distribución de Incidentes de conflictividad Social del ECU 911 en el sector rural del 2018 - 2023	37
Gráfico 24: Serie de tiempo de contravenciones del 2018 - 2023.....	37
Gráfico 25: Tipo de contravenciones del 2018 - 2023.....	38
Gráfico 26: Pirámide Poblacional de la Provincia de Santa Elena	39
Gráfico 27: Distribución de la población rural.....	¡Error! Marcador no definido.
Gráfico 28: Déficit habitacional cualitativo y cuantitativo de Vivienda 2022; ¡Error! Marcador no definido.	
Gráfico 29: Acceso a servicios básicos en la zona rural por cantón 2022.....	40
Gráfico 30: Tasa Neta de Asistencia a educación general básica y a bachillerato 2010 -2022..... ¡Error! Marcador no definido.	
Gráfico 31: Distribución de la población rural por nivel educativo 2022	¡Error! Marcador no definido.
Gráfico 32: Distribución de la población rural por nivel educativo 2022	¡Error! Marcador no definido.
Gráfico 33: Porcentaje de participación de rama de actividad en el PIB provincial 2020	42
Gráfico 34: Participación de actividades económicas en el PIB provincial 2020; ¡Error! Marcador no definido.	
Gráfico 35: Pobreza por Necesidades Básicas Insatisfechas 2019 – 2022 por área Urbano Rural.....	43
Gráfico 36: Ingreso laboral promedio.....	¡Error! Marcador no definido.
Gráfico 37: Coeficiente de Gini	¡Error! Marcador no definido.
Gráfico 38: Rangos en la edad de la población carcelaria	43
Gráfico 39: Nivel de Instrucción de las PPL	44
Gráfico 40: Tres principales delitos.....	44
Gráfico 41: 10 principales causas de egresos hospitalarios	¡Error! Marcador no definido.

Gráfico 42: Personas en situación de pobreza	¡Error! Marcador no definido.
Gráfico 43: Situación del Empleo en la provincia de Santa Elena 2019-2022	45
Gráfico 44: Porcentaje de población que no estudia ni trabajo 2019 - 2022	46
Gráfico 45: Tiempos de Respuesta ante incidentes registrados por el ECU 911 desde 2018 - 2023	50
Gráfico 46: Oferta de instituciones educativas por nivel de instrucción en el sector rural	52
Gráfico 47: Establecimientos de salud por área 2020	53
Gráfico 48: Establecimientos de salud.....	¡Error! Marcador no definido.
<i>Gráfico 49: Teoría de Cambio.....</i>	¡Error! Marcador no definido.
<i>Gráfico 50: Teoría de Cambio.....</i>	84
<i>Gráfico 51: Teoría de Cambio.....</i>	91
<i>Gráfico 52: Teoría de Cambio.....</i>	97

RESUMEN EJECUTIVO

La provincia de Santa Elena por su ubicación geográfica y sus recursos naturales, posee una importancia estratégica. Históricamente ha tenido una vocación turística y su desarrollo ha estado ligado a sus recursos ictiológicos y petrolíferos.

En términos de seguridad ciudadana, no había sufrido de índices altos de violencia como sus provincias vecinas, Guayas y Manabí. Sin embargo, la focalización de las intervenciones en estas dos provincias mencionadas, ha ocasionado que el delito y la violencia migren, lo que ha provocado un incremento importante de las muertes violentas en el 2023, alcanzando valores que sobrepasan la tasa de homicidios a nivel nacional.

Considerando que la normativa nacional define como responsables de la prevención del delito y la violencia, a todas las instituciones públicas y a los diferentes niveles de gobierno y que la seguridad ciudadana, responde a una cadena de valor, en donde la prevención es el primer eslabón de esta cadena. El plan de seguridad ciudadana de la prefectura de Santa Elena, tiene un enfoque preventivo focalizando las acciones sobre los factores protectores del delito y la violencia y hacia la mitigación de los factores de riesgo.

De esta manera, el plan recoge las principales amenazas, vulnerabilidades y capacidades que tiene la provincia para abordar la problemática de la inseguridad, propone alternativas de solución y proyectos específicos que pueden ser desarrollados por la prefectura para contribuir a la seguridad ciudadana.

Para el desarrollo del presente plan, se utilizan fuentes primarias y secundarias de información y se emplean metodologías mixtas para el levantamiento, sistematización y análisis de la información.

En este sentido, se recoge las principales problemáticas observadas en la provincia. Para el año 2023, la tasa de homicidios alcanza los 52,8 homicidios por cada 100 habitantes, valor superior en casi 10 puntos a la tasa nacional.

En cuanto a los incidentes de violencia intrafamiliar registrados en el ECU 911 en el área rural, en el año 2023 se presenta un incremento de 118% con respecto al 2018, a pesar que no se presenta una mayor cantidad de denuncias. Esto se debe a que la población cada vez tiene menos motivaciones para denunciar, así lo expresaron los participantes en los grupos focales de diagnóstico de la inseguridad.

Respecto a la delincuencia, podemos señalar que el robo a personas sea el más frecuente en el periodo analizado, pero el robo a carros y el robo a motos son los que más han crecido en el 2023 en comparación con el 2018 (377% y 258% respectivamente). En la

ruralidad los principales robos que se presentan durante el periodo analizado son el robo a motos con 36,9%.

Otro fenómeno que se analizó en el plan, se refiere a la conflictividad Social, y de acuerdo a los datos del ECU 911, desde enero 2018 a diciembre de 2023, el mayor porcentaje de incidentes registrados sobre este fenómeno corresponden libadores con el 55%.

Estos aspectos de la amenaza en la provincia, son fomentados por los problemas de coordinación y articulación en la prestación de los servicios de seguridad ciudadana. En los diferentes espacios de participación que fueron realizados para la construcción del plan, los participantes señalaron diferentes ejemplos de los problemas de coordinación y articulación que enfrenta la provincia y como estos inciden en la calidad de los servicios.

Frente a lo anotado anteriormente y en coherencia con el diagnóstico situacional, se definieron como principales problemáticas que enfrenta la provincia a; los problemas de coordinación entre los actores involucrados en la cadena de valor de la seguridad ciudadana; al incremento de NNA y jóvenes involucrados en actividades ilícitas; al incremento del consumo problemático de drogas por parte de diferentes grupos poblacionales de la provincia y; al incremento de la violencia contra la mujer y miembros del núcleo familiar.

En este sentido, se propone diferentes proyectos o programas que apuntan a atender estas problemáticas que basados evidencia, pueden ser prometedores para enfrentar las problemáticas antes descritas. Los proyectos propuestos dentro del presente plan ascienden a USD 409.786 dólares aproximadamente.

1. INTRODUCCIÓN

La seguridad ciudadana constituye uno de los derechos fundamentales de todo ser humano, reconocido por las normas tanto internacionales como nacionales, que si bien en toda constitución democrática responde a una obligación de los Estados, es evidente que la dinámica propia de los hechos delictivos y violentos que actualmente atraviesa el Ecuador, han sobrepasado sus capacidades; por lo que, frente a esta dinámica, como gobiernos autónomos descentralizados provinciales es fundamental analizar el rol que con base en las competencias corresponde ejercer ante el fenómeno de la inseguridad.

Pues la seguridad ciudadana aborda el fenómeno de la delincuencia y la violencia como un problema multicausal y multidimensional, que requiere de un accionar interinstitucional y multidisciplinario, a razón de su vínculo estrecho con múltiples factores de riesgo en el ámbito social, económico y político.

Estando precisamente entre los principales factores de riesgo, tanto los factores estructurales como de proximidad, los cuales maximizan la probabilidad de que los individuos adquieran comportamientos antisociales, delictivos y violentos que afectan a la calidad de vida de las personas y la dignidad humana.

Pues factores como la pobreza, la marginalidad, el desempleo, el limitado acceso a servicios básicos, entre otros, se consideran de carácter estructural, muchos de los cuales son visibles en la provincia y que requieren de una inversión a largo plazo, por parte de las instituciones competentes, en un trabajo interinstitucional, para realizar modificaciones sustanciales y obtener resultados tangibles que incrementen la calidad de vida de los habitantes.

En este sentido, el disponer como provincia un Plan Provincial para la Seguridad Ciudadana y Convivencia Social Pacífica, constituye el principal instrumento de planificación en la materia, de mediano y largo plazo, para el trabajo articulado entre los diferentes niveles de gobierno; en donde como Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial, la competencia recae exclusivamente en acciones de colaboración y complementariedad hacia el trabajo que desarrolla el Gobierno Central.

Dicho plan permite que, a través del análisis de información se identifique, analice, interprete y exponga una situación actual y a su vez se determine los cursos de acción que establezcan las prioridades inter e institucionales, así como intersectoriales, para el trabajo coordinado y la consecución de un objetivo común, a través de los medios disponibles o que deban generarse, para contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de la población de la localidad, fundamentalmente desde el ámbito de la prevención, con énfasis en la atención y protección de grupos vulnerables.

Un instrumento que sin duda permite que la toma de decisiones por parte de la autoridad local se ejerza de una forma más acreditada sobre la base de evidencia empírica y científica, que solo el proceso de planeamiento proporciona, gracias al uso de metodologías que guían y definen el levantamiento de información para la determinación fundamentada de una problemática y sus causas, así como la formulación de estrategias

y acciones.

Por lo que, ante la complejidad y el carácter multifacético de la seguridad ciudadana cuyo comportamiento no es estático sino dinámico, y desde un enfoque epidemiológico del delito y la violencia, es preciso concebir soluciones desde una visión con acciones integrales basadas en las competencias y atribuciones tanto de los GADS como del Gobierno Central.

2. ALCANCE

El Plan Provincial considera tres dimensiones que definen el alcance para su ejecución:

Competencias y Funciones

De acuerdo al marco normativo del país, el plan de seguridad ciudadana y convivencia social pacífica, contemplará los programas y proyectos que puedan ser implementados por la prefectura de Santo Domingo de los Tsáchilas, de acuerdo a sus competencias y funciones, enfocadas en la prevención del delito y la violencia.

De acuerdo al artículo 11 de la Ley de Seguridad Pública y del Estado, la prevención y la protección de la convivencia y seguridad ciudadanas, les corresponden a todas las entidades del Estado y a los gobiernos autónomos descentralizados. Es así que los GADs, dentro de su ámbito de competencia deben desarrollar acciones preventivas del delito y la violencia.

En este sentido, de acuerdo a la complejidad para abordar la seguridad ciudadana, se requiere complementariedad entre diferentes tipos de políticas e intervenciones de todos los actores involucrados, por tanto, el BID plantea las siguientes como las actividades que agregan valor al sector de seguridad ciudadana y justicia (Banco Interamericano de Desarrollo, 2020)

Ilustración 1: Cadena de la Seguridad Ciudadana y Justicia (BID, 2020).



Fuente: Elaboración propia a partir de información BID, 2020

En este sentido, las autoridades locales representan el nivel del Estado más cercano a la sociedad, por tal motivo los gobiernos locales son vitales para la implementación de iniciativas de promuevan una cultura de prevención.

Coordinación horizontal y vertical

En el marco de corresponsabilidad en la gestión de seguridad ciudadana, dentro del marco normativo ecuatoriano tienen la función de coordinar con la Policía Nacional, la comunidad en general y otros organismos de seguridad, con el propósito de formular políticas, planes, programas y proyectos en temas relacionados con prevención,

protección, seguridad y convivencia ciudadana.

Además, considerando la cadena de valor de la seguridad ciudadana y justicia, el plan también incluirá acciones de coordinación horizontal con otros sectores o ámbitos de la política pública como educación, protección social, entre otros. Por otro lado, se debe tener en cuenta la coordinación vertical con otros niveles de gobierno, es decir con el nivel del gobierno central así como con los niveles de gobierno municipal.

Territorial

El plan tendrá un alcance específico en la ruralidad de acuerdo al ámbito de acción de las prefecturas en el territorio.

3. ENFOQUE

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

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

El plan considera los aspectos transversales de derechos humanos, enfoque de género y movilidad humana, con la finalidad de contribuir desde las competencias provinciales a mejorar la calidad de vida de los habitantes. Además, reconoce la relevancia de los cambios generados a raíz de la pandemia de COVID-19, buscando adaptarse y fortalecer la resiliencia de la sociedad ecuatoriana ante futuros desafíos.

4. OBJETIVO GENERAL

Contribuir a la reducción de la inseguridad en la provincia, a través de la atención de los factores de riesgo y el fortalecimiento a los factores protectores del delito y la violencia, focalizando la atención en los grupos vulnerables especialmente en niños, niñas, adolescentes, jóvenes y en mujeres.

5. METODOLOGÍA DE LA CONSTRUCCIÓN DEL PLAN

El Plan Provincial de Seguridad Ciudadana y Convivencia Social Pacífica implica un análisis sistemático de la delincuencia y la victimización en territorio, identifica recursos para la prevención del delito, establece prioridades, elabora estrategias y establece objetivos con indicadores medibles, para abordar estos problemas.

En este contexto, los principales hitos del plan contemplan el diagnóstico situacional, la etapa de co creación y la propuesta de implementación.

El diagnóstico situacional busca la identificación y caracterización de las amenazas, vulnerabilidades y capacidades respecto a la seguridad ciudadana de la provincia. Partiendo de las amenazas que se presenten en la provincia, que son los factores visibles del delito y la violencia, se analizarán las vulnerabilidades del territorio que pueden conceptualizarse como los factores estructurales o subyacentes de la inseguridad. Finalmente, se analizará las capacidades institucionales de la provincia para enfrentar las amenazas y atender las vulnerabilidades.

Este análisis contemplará una aproximación cuantitativa como cualitativa, para posteriormente realizar una sistematización de los principales hallazgos del diagnóstico situacional. Para el diagnóstico que se presenta en este documento, se recurrió a una metodología mixta que incorpora datos estadísticos de fuentes oficiales tales como: Policía Nacional del Ecuador, Ministerio del Interior, Fiscalía General del Estado, Sistema Integrado de Seguridad ECU911, Instituto Nacional de Estadística y Censos, Banco Central del Ecuador, Ministerio de Educación.

En este sentido, se realizó un proceso de depuración de datos, validación, procesamiento, análisis de la información. Adicionalmente, para que los equipos de las prefecturas, tengan una visión integral de las diferentes variables de las problemáticas encontradas se construyó un Dashboard (Anexo 1) de visualización el cual se integra como un anexo al proceso.

En lo que respecta a la parte cualitativa, siguiendo la metodología propuesta, se realizó en dos etapas, un mapeo de actores y el desarrollo de grupos focales. Para el levantamiento de actores en grupos focales de la provincia de Santa Elena, se utilizó la siguiente metodología:

- Identificación de actores clave: Se realizó un análisis previo para identificar a los actores clave dentro de la provincia de Santa Elena, tales como autoridades locales, representantes de organizaciones sociales, líderes comunitarios, entre otros.
- Selección de participantes: Una vez identificados los actores clave, Se mantuvo dos reuniones vía zoom con el Jefe de Gestión de Riesgos de la prefectura con el cual se seleccionó a un grupo representativo de los mismos para participar en los grupos focales.

Respecto a la selección de participantes, se llevó a cabo una reunión con el Jefe de subzona de Policía Nacional, con quien se revisó conjuntamente la matriz de

identificación de actores previamente elaborada en colaboración con la Prefectura. Durante esta reunión, se realizaron algunos ajustes basados en la perspectiva y conocimiento en materia de seguridad de la Policía Nacional. Asimismo, se mantuvo una reunión con representante de la sociedad civil de la provincia, con quien se finalizó la identificación de los actores de los grupos sociales que podrían aportar al plan de seguridad donde se tomó en cuenta la diversidad de opiniones y perspectivas dentro del grupo. (Anexo 2)

- o Convocatoria y logística: Se llevó a cabo una reunión de manera virtual la contraparte de la prefectura, durante la cual se definieron aspectos logísticos y se elaboró la convocatoria para los participantes seleccionados. En dicha reunión se especificaron la fecha, hora y lugar exactos en los que se llevaría a cabo el encuentro con los participantes, con el fin de garantizar una adecuada organización y participación de todos los involucrados.

Se llevaron a cabo dos reuniones de grupos focales el 15 de febrero de 2024, una en la mañana y otra en la tarde, con la participación de representantes de todas las instituciones involucradas en la temática en cuestión; durante ambas sesiones, los participantes tuvieron la oportunidad de compartir sus experiencias, puntos de vista y sugerencias respecto a la seguridad ciudadana en la provincia; se realizó una breve introducción sobre el objetivo del grupo focal y el concepto de seguridad ciudadana, así como las competencias de la Prefectura. Se siguió la guía de discusión previamente elaborada, lo que permitió que todos los participantes tuvieran la oportunidad de expresar sus opiniones y puntos de vista de manera equitativa

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

Ambas reuniones de grupos focales resultaron ser espacios enriquecedores de intercambio de ideas y experiencias, permitiendo la construcción de un diagnóstico más completo y la identificación de acciones concretas para mejorar la seguridad en la provincia.

En esta sección se analizan los diferentes elementos y fenómenos que de manera directa o indirecta contribuyen a la caracterización de la problemática de inseguridad pública y ciudadana. Se debe entender que la inseguridad es un fenómeno multidimensional que requiere de un esfuerzo conjunto entre las instituciones públicas, privadas y sociedad en general.

La información recopilada durante los grupos focales se sistematizó mediante la metodología de la flor de loto (Anexo 3), lo que facilitó la organización y el análisis estructurado de las percepciones, ideas y experiencias compartidas.

Una vez construido el diagnóstico situacional y definida la focalización para el abordaje de los problemas, se realizó un taller de co creación en el que, en función de las problemáticas planteadas, se discutieron alternativas de solución. Este taller tuvo la

participación de todos los actores identificados en el mapeo de actores además de actores específicos de los territorios prioritarios, como los presidentes de los gobiernos parroquiales y representantes de la sociedad civil de dichas zonas.

El taller de co -creación se llevó a cabo el 25 de abril de 2024 y en función de sus resultados se desarrollaron las propuestas de proyectos. Se anexa el material utilizado para dicho taller. (Anexo 4)

6. ALINEACIÓN ESTRATÉGICA A LOS ELEMENTOS DE PLANIFICACIÓN INTERNACIONAL, NACIONAL Y LOCAL

El análisis del marco normativo y de planeación permite la articulación con los instrumentos internacionales, nacionales y locales, enfocándose en las competencias y atribuciones de los distintos niveles de gobierno; permitiendo la identificación de los actores internos y externos, de carácter público, privado, organizaciones sociales, organismos no gubernamentales, entre otros, de importancia fundamental para la coproducción en la construcción de políticas de seguridad ciudadana.

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

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

Ilustración 2: Pirámide de jerarquización de normas legales

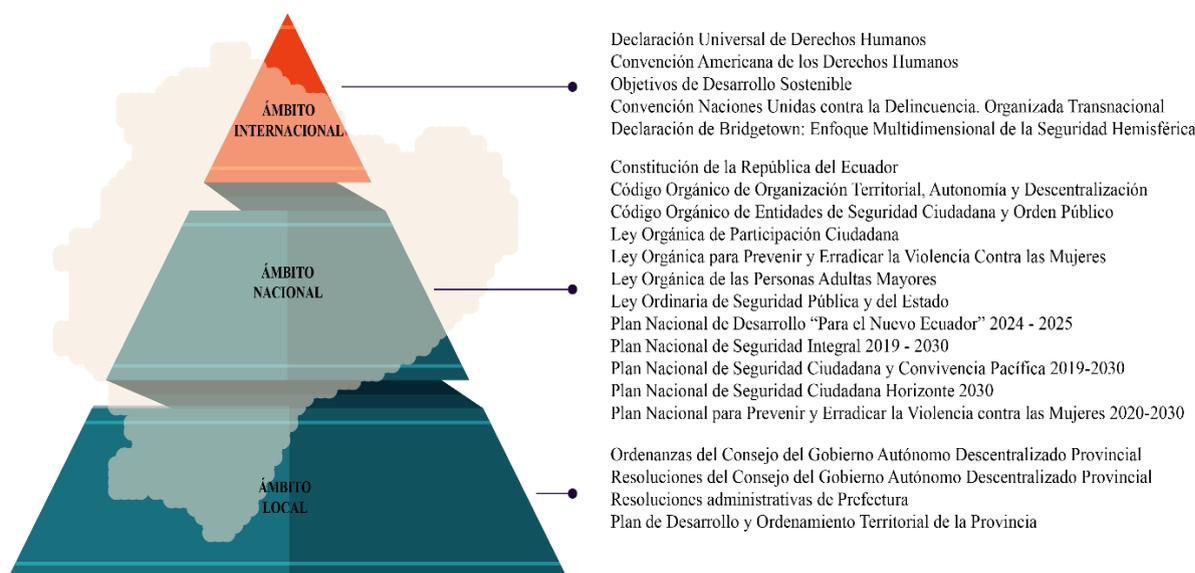


Tabla 1: Alineación estratégica internacional, nacional y local

NORMATIVA	APARTADO	DISPOSICIÓN
Declaración Universal de Derechos Humanos	Art. 3. Derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad	Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona.
	Art. 13. Derechos a la movilidad	1. Toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado.
	Art. 20. Derechos a la libre reunión	1. Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas.
	Art. 25. Derechos a nivel de vida adecuado	1. Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios (...)
	Art. 27. Derecho a tomar parte libremente en la vida cultural de la comunidad	1. Toda persona tiene derecho a tomar parte libremente en la vida cultural de la comunidad, a gozar de las artes y a participar en el progreso científico y en los beneficios que de él resulten.
	Art. 29. Deberes respecto a la comunidad	2. En el ejercicio de sus derechos y en el disfrute de sus libertades, toda persona estará solamente sujeta a las limitaciones establecidas por la ley con el único fin de asegurar el reconocimiento y el respeto de los derechos y libertades de los demás, y de satisfacer las justas exigencias de la moral, del orden público y del bienestar general en una sociedad democrática.
Convención Americana de los Derechos Humanos	Art. 4. Derecho a la Vida	Toda persona tiene derecho a que se respete su vida.
	Art. 5. Derecho a la Integridad Personal	1. Toda persona tiene derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral.
	Art. 7. Derecho a la Libertad Personal	1. Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales.
	Art. 15. Derecho de Reunión	Se reconoce el derecho de reunión pacífica y sin armas. El ejercicio de tal derecho sólo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley, que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden públicos, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos o libertades de los demás.
	Art. 22. Derecho de Circulación y de Residencia	1. Toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tiene derecho a circular por el mismo y, a residir en él con sujeción a las disposiciones legales.
	Art. 32. Correlación entre Deberes y Derechos	1. Toda persona tiene deberes para con la familia, la comunidad y la humanidad. 2. Los derechos de cada persona están limitados por los derechos de los demás, por la seguridad de todos y por las justas exigencias del bien común, en una sociedad democrática
Objetivos de Desarrollo Sostenible	ODS 1. Fin de la pobreza	1.b Crear marcos normativos sólidos en el ámbito nacional, regional e internacional, sobre la base de estrategias de desarrollo en favor de los pobres que tengan en cuenta las cuestiones de género, a fin de apoyar la inversión acelerada en medidas para erradicar la pobreza.
	ODS 2. Hambre cero	2.3 Para 2030, duplicar la productividad agrícola y los ingresos de los productores de alimentos en pequeña escala, en particular las mujeres, los pueblos indígenas, los agricultores familiares, los pastores y los pescadores, entre otras cosas mediante un acceso seguro y equitativo a las tierras, a otros recursos de producción e insumos, conocimientos, servicios financieros, mercados y oportunidades para la generación de valor añadido y empleos no agrícolas. 2.a Aumentar las inversiones, incluso mediante una mayor cooperación internacional, en la infraestructura rural, la investigación agrícola y los servicios de extensión, el desarrollo tecnológico y los bancos de genes de plantas y ganado a fin de mejorar la capacidad de producción agrícola en los países en desarrollo, en particular en los países menos adelantados.
	ODS 3. Salud y Bienestar	3.5 Fortalecer la prevención y el tratamiento del abuso de sustancias adictivas, incluido el uso indebido de estupefacientes y el consumo nocivo de alcohol
	ODS 5. Igualdad de género	5.2. Eliminar todas las formas de violencia contra todas las mujeres y las niñas en los ámbitos público y privado, incluidas la trata y la explotación sexual y otros tipos de explotación. 5.5. Asegurar la participación plena y efectiva de las mujeres y la igualdad de oportunidades de liderazgo a todos los niveles decisorios en la vida política, económica y pública. 5c. Aprobar y fortalecer políticas acertadas y leyes aplicables para promover la igualdad de género y el empoderamiento de todas las mujeres y las niñas a todos los niveles.
	ODS 8. Trabajo decente y crecimiento económico	8.9. De aquí a 2030, elaborar y poner en práctica políticas encaminadas a promover un turismo sostenible que cree puestos de trabajo y promueva la cultura y los productos locales.

	ODS 9. Industria, innovación e infraestructura	9.c Aumentar significativamente el acceso a la tecnología de la información y las comunicaciones y esforzarse por proporcionar acceso universal y asequible a Internet en los países menos adelantados de aquí a 2020
	ODS 11. Ciudades y comunidades sostenibles	11.2. De aquí a 2030, proporcionar acceso a sistemas de transporte seguros, asequibles, accesibles y sostenibles para todos y mejorar la seguridad vial, en particular mediante la ampliación del transporte público, prestando especial atención a las necesidades de las personas en situación de vulnerabilidad, las mujeres, los niños, las personas con discapacidad y las personas de edad.
		11.7. De aquí a 2030, proporcionar acceso universal a zonas verdes y espacios públicos seguros, inclusivos y accesibles, en particular para las mujeres y los niños, las personas de edad y las personas con discapacidad.
	ODS 16 Paz, justicia e instituciones sólidas	16.1. Reducir significativamente todas las formas de violencia y las correspondientes tasas de mortalidad en todo el mundo.
16.2. Poner fin al maltrato, la explotación, la trata y todas las formas de violencia y tortura contra los niños.		
16.4 De aquí a 2030, reducir significativamente las corrientes financieras y de armas ilícitas, fortalecer la recuperación y devolución de los activos robados y luchar contra todas las formas de delincuencia organizada.		
16.a Fortalecer las instituciones nacionales pertinentes, incluso mediante la cooperación internacional, para crear a todos los niveles, particularmente en los países en desarrollo, la capacidad de prevenir la violencia y combatir el terrorismo y la delincuencia.		
Convención Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional	Art. 25. Asistencia y protección a las víctimas	Cada Estado Parte adoptará medidas apropiadas dentro de sus posibilidades para prestar asistencia y protección a las víctimas de los delitos comprendidos en la presente Convención, en particular en casos de amenaza de represalia o intimidación.
	Art. 31. Prevención	3. Los Estados Parte procurarán promover la reintegración social de las personas condenadas por delitos comprendidos en la presente Convención. 5. Los Estados Parte procurarán sensibilizar a la opinión pública con respecto a la existencia, las causas y la gravedad de la delincuencia organizada transnacional y la amenaza que representa.
Declaración de Bridgetown: Enfoque Multidimensional de la Seguridad Hemisférica	Declaración	(...) la seguridad en el Hemisferio abarca aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales (...)
Constitución de la República del Ecuador	Art. 3. Deberes primordiales del Estado	8. Garantizar a sus habitantes el derecho a una cultura de paz, a la seguridad integral y a vivir en una sociedad democrática y libre de corrupción.
	Art. 31. Hábitat y Vivienda	Art. 31.- Las personas tienen derecho al disfrute pleno de la ciudad y de sus espacios públicos, bajo los principios de sustentabilidad, justicia social, respeto a las diferentes culturas urbanas y equilibrio entre lo urbano y lo rural (...).
	Art. 38. Adultos mayores	5. Desarrollo de programas destinados a fomentar la realización de actividades recreativas y espirituales.
	Art. 39. Jóvenes	El Estado reconocerá a las jóvenes y los jóvenes como actores estratégicos del desarrollo del país, y les garantizará la educación, salud, vivienda, recreación, deporte, tiempo libre, libertad de expresión y asociación.
	Art. 40 Movilidad Humana	Art. 40. (...) Las personas que se encuentren en condición de asilo o refugio gozarán de protección especial que garantice el pleno ejercicio de sus derechos (...)
	Art. 45. Niñas, niños y adolescentes	(...) Las niñas, niños y adolescentes tienen derecho a la integridad física y psíquica; a su identidad, nombre y ciudadanía; a la salud integral y nutrición; a la educación y cultura, al deporte y recreación (...).
	Art. 46. Niñas, niños y adolescentes	4. Protección y atención contra todo tipo de violencia, maltrato, explotación sexual o de cualquier otra índole, o contra la negligencia que provoque tales situaciones. 5. Prevención contra el uso de estupefacientes o psicotrópicos y el consumo de bebidas alcohólicas y otras sustancias nocivas para su salud y desarrollo.
	Art. 66. Derechos de libertad	3. El derecho a la integridad personal, que incluye: a) La integridad física, psíquica, moral y sexual. b) Una vida libre de violencia en el ámbito público y privado. El Estado adoptará las medidas necesarias para prevenir, eliminar y sancionar toda forma de violencia, en especial la ejercida contra las mujeres, niñas, niños y adolescentes, personas adultas mayores, personas con discapacidad y contra toda persona en situación de desventaja o vulnerabilidad; idénticas medidas se tomarán contra la violencia, la esclavitud y la explotación sexual.

	Art. 83. Responsabilidades	Deberes y responsabilidades de las ecuatorianas y los ecuatorianos: (...) 4. Colaborar en el mantenimiento de la paz y de la seguridad (...).
	Art. 95. Principios de la participación	Las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva, participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos (...).
	Art. 100. Participación en los diferentes niveles de gobierno	La participación en estas instancias se ejerce para: 1. Elaborar planes y políticas nacionales, locales y sectoriales entre los gobiernos y la ciudadanía. 3. Elaborar presupuestos participativos de los gobiernos.
	Art. 163. Policía Nacional	(...) Para el desarrollo de sus tareas la Policía Nacional coordinará sus funciones con los diferentes niveles de gobiernos autónomos descentralizados.
	Art. 226. Sector público	Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley. Tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución.
	Art. 261. Régimen de competencias del Estado central	1. La defensa nacional, protección interna y orden público.
	Art. 263. Régimen de competencias del Gobierno Provincial	2. Planificar, construir y mantener el sistema vial de ámbito provincial, que no incluya las zonas urbanas. 6. Fomentar la actividad agropecuaria. 7. Fomentar las actividades productivas provinciales. 8. Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.
	Art. 393. Seguridad humana	El Estado garantizará la seguridad humana a través de políticas y acciones integradas, para asegurar la convivencia pacífica de las personas, promover una cultura de paz y prevenir las formas de violencia y discriminación y la comisión de infracciones y delitos. La planificación y aplicación de estas políticas se encargará a órganos especializados en los diferentes niveles de gobierno.
Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización	Art. 41. Funciones del gobierno autónomo descentralizado provincial	b) Diseñar e implementar políticas de promoción y construcción de equidad e inclusión en su territorio, en el marco de sus competencias constitucionales y legales. g) Promover los sistemas de protección integral a los grupos de atención prioritaria para garantizar los derechos consagrados en la Constitución en el marco de sus competencias. j) Coordinar con la Policía Nacional, la sociedad y otros organismos lo relacionado con la seguridad ciudadana, en el ámbito de sus competencias. k) Implementar planes y programas destinados a la prevención integral del fenómeno socioeconómico de las drogas (...).
	Art. 42. Competencias exclusivas del gobierno autónomo descentralizado provincial	b) Planificar, construir y mantener el sistema vial de ámbito provincial, que no incluya las zonas urbanas. f) Fomentar las actividades productivas provinciales, especialmente las agropecuarias.
	Art. 50. Atribuciones del prefecto o prefecta provincial	n) Coordinar un plan de seguridad ciudadana acorde con la realidad de cada provincia y en armonía con el plan nacional de seguridad ciudadana, articulando para tal efecto el gobierno autónomo provincial, el gobierno central a través del organismo correspondiente, la ciudadanía y la Policía Nacional.
Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público	Art. 64. Autoridades y Órganos Competentes	El titular del ministerio rector de la seguridad ciudadana, protección interna y orden público tendrá las siguientes funciones: 6. Coordinar con los gobiernos autónomos descentralizados su participación en la construcción de la política de seguridad ciudadana, protección interna y orden público (...)
Ley Orgánica de Participación Ciudadana	Art. 31. Organizaciones sociales	El Estado garantiza el derecho a la libre asociación, así como, a sus formas de expresión; y, genera mecanismos que promuevan la capacidad de organización y el fortalecimiento de las organizaciones existentes.
Ley Orgánica para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres	Art. 38. Gobiernos Autónomos Descentralizados	a) Diseñar, formular y ejecutar normativa y políticas locales para la prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres, niñas, adolescentes, jóvenes, adultas y adultas mayores (...) b) Formular y ejecutar ordenanzas, resoluciones, planes y programas para la prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres, niñas, adolescentes, jóvenes, adultas y adultas mayores (...) e) Garantizar a las mujeres víctimas de violencia de género, los servicios integrales de casas de acogida con personal especializado, tanto en los cantones como en las provincias, que pueden para su garantía, establecerse en mancomunidad o a través de alianzas público-privadas, debidamente articulados con la Red de Casas de Acogida a nivel nacional

		f) Promover campañas de prevención y erradicación de la violencia de género contra las mujeres, dirigidas a la comunidad, según su nivel de competencia
		l) Desarrollar mecanismos comunitarios o barriales de prevención como alarmas, rondas de vigilancia y acompañamiento, adecentamiento de espacios públicos, en conjunto con la Policía Nacional y demás instituciones involucradas.
		m) Promover iniciativas locales como Mesa Intersectorial de Violencia, Sistema Provincial Integrado de Prevención y Atención de las Víctimas de Violencia de Género y, servicios de atención de casos de violencia de género; Redes locales, regionales y provinciales, de organismos públicos y organizaciones de la sociedad civil vinculadas a la temática, entre otras.
Ley Orgánica de las Personas Adultas Mayores	Art. 34. Atención a las víctimas de violencia	El Estado promoverá la disponibilidad de servicios especializados para la atención adecuada y oportuna de las personas adultas mayores que hayan sido víctimas de cualquiera de estas situaciones (...)
	Art. 84. Atribuciones de gobiernos autónomos descentralizados	a) De acuerdo al nivel de gobierno y a las competencias asignadas en la Constitución y en la Ley, implementarán el Sistema Nacional Especializado de Protección Integral de los Derechos de las Personas Adultas Mayores para garantizar el cumplimiento de sus derechos.
Ley Ordinaria de Seguridad Pública y del Estado	Art. 3. Deber del Estado	(...) promover y garantizar la seguridad de todos los habitantes, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos del Ecuador, y de la estructura del Estado, a través del Sistema de Seguridad Pública y del Estado, responsable de la seguridad pública y del Estado con el fin de coadyuvar al bienestar colectivo, al desarrollo integral, al ejercicio pleno de los derechos humanos y de los derechos y garantías constitucionales.
	Art. 11. De los órganos ejecutores	b) (...) La Policía Nacional desarrollará sus tareas de forma desconcentrada a nivel local y regional, en estrecho apoyo y colaboración con los gobiernos autónomos descentralizados. c) En los términos de esta ley, la prevención y la protección de la convivencia y seguridad ciudadanas, corresponden a todas las entidades del Estado (...). El Ministerio de Gobierno, Policía y Cultos asegurará la coordinación de sus acciones con los gobiernos autónomos descentralizados en el ámbito de sus competencias, para una acción cercana a la ciudadanía y convergente con ésta.
	Art. 23. De la seguridad ciudadana	(...) Se privilegiarán medidas preventivas y de servicio a la ciudadanía, registro y acceso a información, la ejecución de programas ciudadanos de prevención del delito y de erradicación de violencia de cualquier tipo, mejora de la relación entre la policía y la comunidad, la provisión y medición de la calidad en cada uno de los servicios, mecanismos de vigilancia, auxilio y respuesta, equipamiento tecnológico que permita a las instituciones vigilar, controlar, auxiliar e investigar los eventos que se producen y que amenazan a la ciudadanía.
Plan Nacional de Desarrollo "Para El Nuevo Ecuador" 2024 - 2025	Objetivo 1. Eje Social Mejorar las condiciones de vida de la población de forma integral, promoviendo el acceso equitativo a salud, vivienda y bienestar social	Política 1.6. Promover el buen uso del tiempo libre en la población ecuatoriana a través de la práctica de actividad física
	Objetivo 2. Eje Social Impulsar las capacidades de la ciudadanía con educación equitativa e inclusiva de calidad y promoviendo espacios de intercambio cultural	Política 2.4. Desarrollar el sistema de educación superior a través de nuevas modalidades de estudio, carreras y profundización de la educación técnica tecnológica como mecanismo para la profesionalización de la población. Política 2.7. Impulsar la creación artística y las industrias culturales
	Objetivo 3. Eje Social Garantizar la seguridad integral, la paz ciudadana y transformar el sistema de justicia respetando los derechos humanos	Política 3.1 Prever, prevenir y controlar, con pertinencia territorial, los fenómenos de violencia y delincuencia que afectan a la ciudadanía y sus derechos, fortaleciendo la convivencia pacífica. Política 3.14. Reducir la discriminación y violencia basada en género mediante la prevención, atención y protección integral a la población ecuatoriana y extranjera residente dentro del territorio ecuatoriano, especialmente a la población vulnerable integrada por mujeres, niños, niñas, adolescentes, y personas LGBTIQ+.
	Objetivo 5. Fomentar de manera sustentable la producción mejorando los niveles de productividad	Política 5.5. Fomentar la productividad, competitividad, comercialización, industrialización y generación de valor agregado en el sector agroindustrial, industrial y manufacturero a nivel nacional
	Objetivo 6. Incentivar la generación de empleo digno	Política 6.4. Desarrollar las capacidades de los jóvenes de 18 a 29 años para promover su inserción laboral.
Plan Nacional de Seguridad Integral 2019-2030	Objetivo General 2	Cooperar y apoyar a otras instituciones del Estado (seguridad pública y gestión de riesgos); para contribuir de manera permanente a la

		protección de la sociedad, el Estado y el medio ambiente.
	Objetivo General 3	Garantizar la seguridad ciudadana previniendo y controlando la delincuencia, minería ilegal el crimen organizado y la trazabilidad de drogas ilícitas para consolidar la convivencia pacífica.
	Objetivo General 4	Mantener el orden público en todo el territorio nacional; enmarcados en el respeto a los derechos humanos frente a las alteraciones internas producto de las actividades sociales, políticas, económicas, desastres naturales y emergencias; para garantizar el normal desarrollo de las actividades de la sociedad y el Estado.
Plan Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia Social Pacífica 2019-2030	Objetivo 1	Implementar un servicio de seguridad ciudadana orientado a la asistencia integral a las víctimas de delitos y violencia ya la protección de sus bienes.
	Objetivo 2	Implementar un sistema de gobernanza a través de la participación ciudadana, de los actores locales y nacionales, de las instituciones encargadas de la seguridad ciudadana manteniendo una rendición de cuentas continua sobre las acciones públicas, que garantice una alineación estratégica completa.
	Objetivo 5	Mejorar la percepción de seguridad y cohesión social, a través de la implementación de una estrategia comunicacional de seguridad ciudadana efectiva y sostenible.
	Objetivo 9	Diseñar un sistema de atención y prevención de la conflictividad social en todas sus manifestaciones, definiendo roles y responsabilidades de los actores involucrados, para alcanzar la paz social.
Plan Nacional de Seguridad Ciudadana Horizonte 2030	Objetivo línea de acción 1	Efectivizar la prevención de la violencia y el delito en el mundo físico y digital.
	Objetivo línea de acción 2	Promover la participación ciudadana como herramienta de consolidación de la cultura de paz y la convivencia social pacífica
	Objetivo línea de acción 3	Fortalecer la incorporación de los enfoques de Derechos Humanos y género en la gestión de la seguridad ciudadana y pública.
	Objetivo línea de acción 5	Incidir en la reducción de las incivildades, contravenciones y delitos que afectan a la seguridad ciudadana y pública
Plan Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres 2020-2030	Objetivo específico 2. Eje de prevención	Modificar y reducir patrones socioculturales violentos, discriminatorios, de naturalización de la VCM.
	Objetivo general 1. Ejes de atención y protección a víctimas	Garantizar atención y protección integral a víctimas de VCM a través de la provisión de servicios especializados y medidas de protección.
	Objetivo específico 1. Eje de reparación integral de derechos a las víctimas	Fortalecer la coordinación, procesos institucionales y marcos normativos para facilitar la reparación integral de víctimas de VCM.
	Objetivo específico 1. Eje de fortalecimiento institucional	1. Fortalecer la gestión institucional y coordinación interinstitucional para la prevención de la violencia contra las mujeres, la atención y protección integral y la promoción y reparación de los derechos de las mujeres.
Plan Integral para la Amazonia 2021-2025	Política S.6.	Impulsar el ejercicio y disfrute de los derechos de los grupos de atención prioritaria, en coordinación con instituciones gubernamentales y no gubernamentales.
	Política H.4.	Fortalecer las capacidades institucionales en materia de gestión de la Seguridad ciudadana en la CTEA.
Ordenanza que garantiza el ejercicio de los derechos y el desarrollo integral de las niñas, los niños y adolescentes en Sucumbíos (N°353)	Capítulo II. Política Pública Priorizada	Erradicar toda forma de violencia y maltrato contra las niñas, los niños y adolescentes en la Provincia de Sucumbíos.
Ordenanza sustitutiva a la Ordenanza sustitutiva que normaliza la existencia jurídica y orgánica del Patronato Provincial de acción social de Sucumbíos por Sucumbíos Solidario	Artículo 5. Objeto	Sucumbíos Solidario, tendrá por objeto promocionar el respeto, protección y cumplimiento de los derechos de la niñez, la mujer, el adulto mayor, personas con discapacidad, mujeres embarazadas, personas privadas de libertad, personas con enfermedades catastróficas mediante la adopción y ejecución de programas acciones y servicios de promoción y atención integral de salud, de asistencia legal y otros programas sociales (...).
Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de la Provincia 2019-2023	Objetivos estratégicos de desarrollo	3. Promover la inclusión justa, equitativa y solidaria de toda la población diversa de Sucumbíos, dando mayor realce a los grupos de atención prioritaria y de movilidad humana, en su identidad cultural, convivencia social, seguridad ciudadana para potencializar las capacidades individuales y colectivas. 5. Mejorar las capacidades del GAD provincial de Sucumbíos, como innovador en los procesos de gobernabilidad, que fortalezca la participación ciudadana de manera comprensiva e incluyente.
	Política Económico Productivo	Política 3.2. Apoyar a los emprendedores para su innovación tecnológica y su sostenibilidad económica, social y ambiental.
	Político Institucional	Política 4.4. Articular la planificación del territorio con los diferentes niveles de gobierno en base al potencial existente.

	Política Socio Cultural	Política 5.2. Fortalecer la gestión de los GAD, para mejorar el trabajo con los grupos de atención prioritaria.
		Política 5.4. Garantizar la prevención, protección, atención, servicios y restitución integral de derechos a los niños y niñas, adolescentes, jóvenes y adultas/os mayores que se encuentran en contextos o condiciones de vulnerabilidad a través de la corresponsabilidad entre el estado, la sociedad, la comunidad y la familia.
		Política 5.6. Fortalecer programas de emprendimiento para los grupos vulnerables.
		Política 5.10. Empezar programas y proyectos de mejoramiento de las condiciones de vida de las personas privadas de la libertad, dando alternativas para su adecuada inserción en la sociedad.
		Política 5.16. Erradicar las manifestaciones de xenofobia y de discriminación en el espacio público, institucionalidad y otras esferas de la cotidianidad hacia las personas que están en condiciones de atención prioritaria, especialmente minorías étnicas, grupos GLBTI, habitantes de la calle, refugiados, personas en condiciones de movilidad y privadas de la libertad.
Plan de Gobierno de la Prefectura 2023-2027	Objetivos Específicos. Socio Cultural	5. Fortalecer las capacidades y potencialidades de la ciudadanía como mecanismos para el mejoramiento de la calidad de vida de la población. 8. Promover la atención a grupos sociales y de atención prioritaria para el mejoramiento de su calidad de vida y el ejercicio de sus derechos.
	Objetivos Específicos. Sistema Económico	3. Promover una cultura de emprendedores con énfasis en la industrialización, la venta de productos y prestación de servicios, y la dinamización de la economía popular y solidaria.
	Objetivos Específicos. Movilidad, Energía y Conectividad	3. Ampliar la cobertura y acceso a energía eléctrica y telecomunicaciones.
	Objetivo Específico. Político Institucional	2. Reorganización institucional del Gobierno Provincial con énfasis en un servicio inclusivo, oportuno, eficiente y eficaz.

7. DIAGNÓSTICO SITUACIONAL

El diagnóstico situacional busca la identificación y caracterización de las amenazas, vulnerabilidades y capacidades respecto a la seguridad ciudadana de la provincia¹. Partiendo de las amenazas que se presenten en la provincia, que son los factores visibles del delito y la violencia, se analizarán las vulnerabilidades del territorio que pueden conceptualizarse como los factores estructurales o subyacentes de la inseguridad. Finalmente, se analizará las capacidades institucionales de la provincia para enfrentar las amenazas y atender las vulnerabilidades.

Este análisis contemplará una aproximación cuantitativa como cualitativa, para posteriormente realizar una sistematización de los principales hallazgos del diagnóstico situacional.

7.1 Descripción de la Provincia

La Provincia de Santa Elena tiene una extensión de 3.762,8 km², distribuidas en sus tres cantones: el más grande es Santa Elena con 3.668,90 km², el cantón Salinas con 68,7 km² de extensión, en el cantón La Libertad tiene 25,3 km² de área territorial.

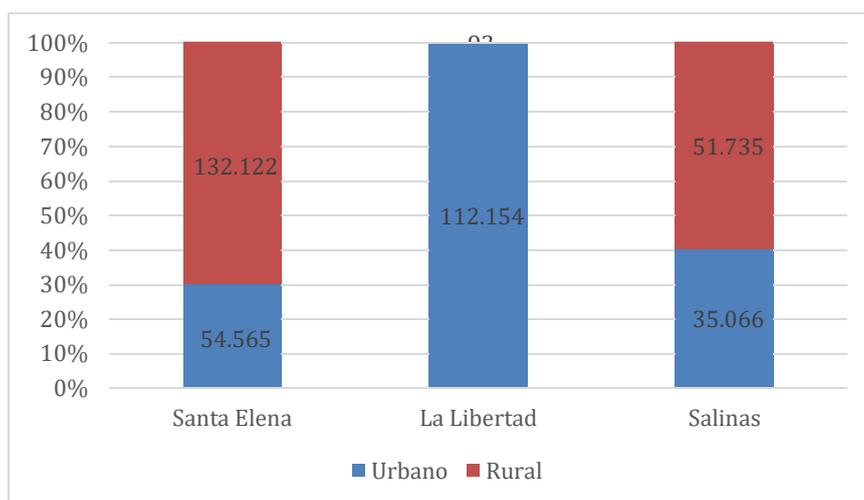
¹ En el presente documento se encuentra una versión resumida del Diagnóstico, el documento completo se presenta en el Anexo 5

La provincia de Santa Elena fue reconocida oficialmente el 7 de noviembre de 2007. Santa Elena cuenta con propios recursos en sectores como la pesca, la industria petrolera y la agricultura.

Los principales ríos de Santa Elena son Entre los principales ríos tenemos. Ayampe, en los límites con Manabí; San José, Olon, Manglaralto, Culebra, Cadeate, Caridad; Simón Bolívar, La Ponga, Valdivia; California Hernán Sánchez, Zapote; Grande (San Pablo); Viejo, Hondo; Salado; La Seca, Zapotal; Tagaduaja; Engunga. Tiene seis cuencas hidrográficas,: Ayampe, Manglaralto, Valdivia, Javita, Grande, Salado, La Seca y Zapotal. La orografía es casi plana, la parte más alta corresponde a la cordillera de Chongon-Colonche, ubicada al este y sureste de la península con una altura máxima de 300 mts sobre el nivel del mar. Los principales factores que inciden en las condiciones climáticas de la provincia de Santa Elena son: la corriente cálida de El Niño que se desplaza entre los meses de Diciembre hasta Abril desde Panamá hacia la zona central del Ecuador, la corriente fría de Humboldt, que influye entre los meses de Mayo a Noviembre que al encontrarse con la corriente cálida de El Niño, origina una corriente de aire húmedo que se dirige hacia el este, perdiendo humedad por el efecto de las elevaciones de Chongon-Colonche (GAD Santa Elena, 2024)

Conjuntamente con Guayas, Los Ríos, Bolívar y la Región Insular, es parte de la Zona de planificación 5. La ciudad de Santa Elena es su cabecera provincial y los otros cantones que lo conforman son la Libertad y Salinas. Santa Elena cuenta con 186.687 habitantes lo que representa el 48.4% de la población provincial, mientras que la población de la Libertad alcanza 112.242 habitantes y Salinas 86.801. Como se puede apreciar en el siguiente gráfico, la población en el área rural en el cantón de Santa Elena alcanza alrededor del 71% de la población cantonal, mientras que en Salinas alcanza ceca del 60% la población en el área rural. En La Libertad, en cambio, la población del área urbana es llega al 99.2% de la población total.

Gráfico 1: Distribución de la población de los Cantones de la provincia, según área



Fuente: VIII Censo de Población y VII de Vivienda del año 2022

Elaboración: Equipo Consultor

La densidad poblacional del cantón Santa Elena, comparado con la densidad poblacional de La Libertad y Salinas, presenta una muy baja densidad demográfica. Esta situación ofrece una ventaja para la gestión planificada de recursos y el desarrollo, pero representa un desafío en términos de la dispersión poblacional y la provisión de servicios básicos (PDOT Santa Elena 2019-2023).

7.2 Análisis de la Amenaza

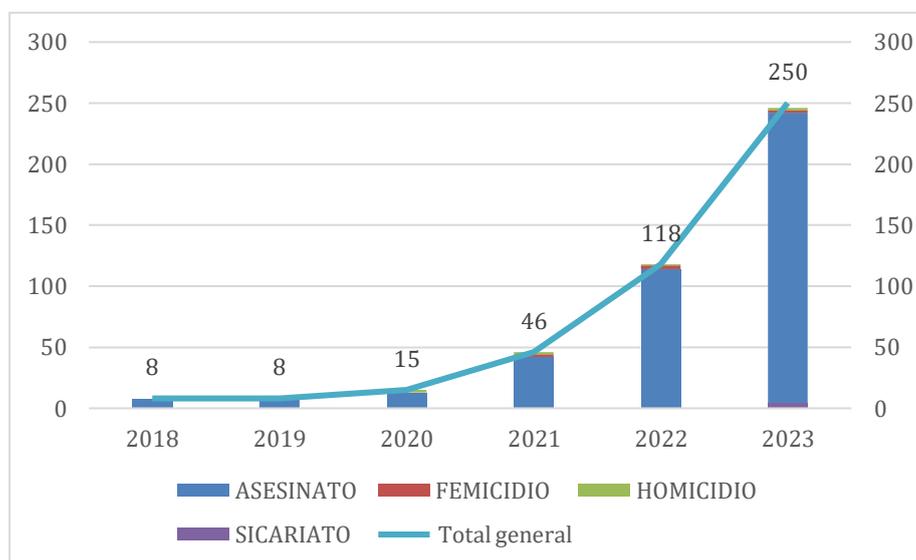
7.2.1 Violencia

a) Muertes Violentas

El número de homicidios intencionales en la provincia, al igual que en el país ha crecido de manera acelerada pasando de 8 muertes violentas en el 2018 a 250 en el 2023, es decir, creció en un 3025%. El crecimiento de muertes violentas es un fenómeno nacional, y esta tendencia también se presentó en el Guayas y Manabí las provincias colindantes a Santa Elena.

La mayor cantidad de muertes violentas del periodo se encontró en el año 2023, con un total de 250 muertes violentas y una tasa de crecimiento del 112% con respecto al año 2022.

Gráfico 2: Evolución y tipo de Homicidios Intencionales 2018 - 2023



Fuente: Ministerio del Interior, Registro Estadístico de Muerte Violentas

Elaboración: Equipo Consultor

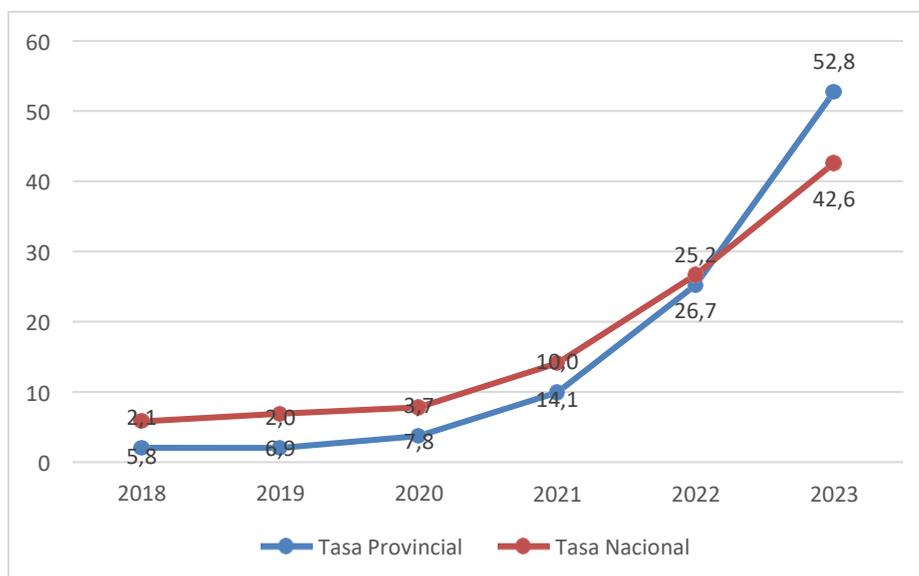
En cuanto a la clasificación de las muertes violentas según el tipo de muerte, se observa que los asesinatos son los más representativos en todos los años analizados, no obstante, aunque la causa de muerte descrita como asesinatos es cada vez mayor, llegando a alcanzar el 97% de las muertes violentas en la provincia en los años 2022 y 2023. Este

último dato, puede estar sobredimensionado, debido a que, de acuerdo al proceso de producción estadística, muchos de los homicidios con indicios de sicariato, terminan siendo clasificados como asesinatos por falta de evidencias que permita clasificarlos como tal, es así que en el año 2023 se registraron 4 casos de sicariatos en la provincia, lo que representa el 2% del total de muertes violentas del año.

La evolución de la tasa de homicidios por cada 100.000 habitantes en la provincia como a nivel nacional presentan valores bastantes cercanos y el mismo tipo de comportamiento con una tendencia creciente hacia el 2023, sin embargo, la tasa de homicidios a nivel nacional fue más alta hasta el año 2022, donde la tasa provincial crece en un 109% con respecto al 2022, con una velocidad de crecimiento mayor que la tasa nacional que creció en un 60%. Para el año 2023, la tasa nacional sigue con una tendencia creciente alcanzando su nivel más alto en la historia del país (42,6), mientras que la tasa a nivel provincial se incrementó a 52,8 homicidios.

Si bien el comportamiento de la tasa es similar a la nacional por tanto, los factores que afectan al crecimiento de los homicidios inciden a nivel nacional como local, es importante entender los factores de vulnerabilidad locales que hacen que en el 2023 la velocidad de crecimiento de los homicidios sea mayor.

Gráfico 3: Tasa Nacional y Provincial de Homicidios Intencionales 2018 -2023



Fuente: Ministerio del Interior, Registro Estadístico de Homicidios intencionales
Elaboración: Equipo Consultor

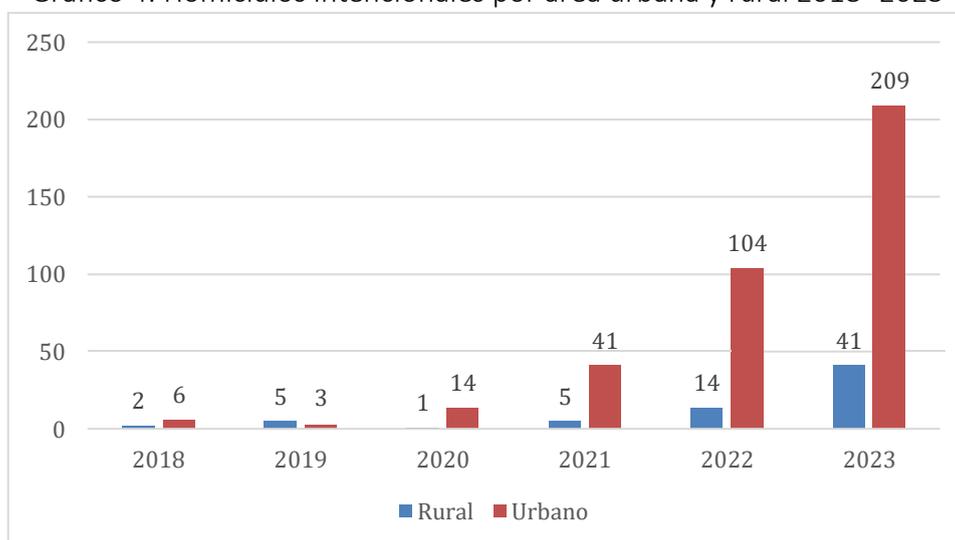
Los efectos del incremento de la violencia en la provincia también fueron señalados en grupos focales recalcando la necesidad de trabajar de manera coordinada:

“(…) Las instituciones tenemos una competencia, pero toda la sociedad también tiene una corresponsabilidad, pero resulta que aquí tenemos varias instituciones que tenemos

la responsabilidad en temas de seguridad, la prevención no siempre responde a un presupuesto se puede llevar los mensajes de prevención creo que nos hace falta tener una conciencia clara de nuestras responsabilidades, eso nos hace falta, sobre todo a las instituciones públicas. (...)” Participante Grupo focal 1

El gráfico 5 muestra que los homicidios intencionales han aumentado en el periodo analizado. La menor cantidad de homicidios intencionales en la zona rural provincia se encontró en el año 2018 y 2019 con 2 homicidios en la provincia, mientras que el máximo se encontró en el año 2023, con 41 homicidios intencionales. La zona urbana, en cambio, concentra la mayor cantidad de homicidios intencionales, con un promedio de 74 homicidios anuales en el periodo analizado, con el máximo en el año 2023 con 209 homicidios intencionales.

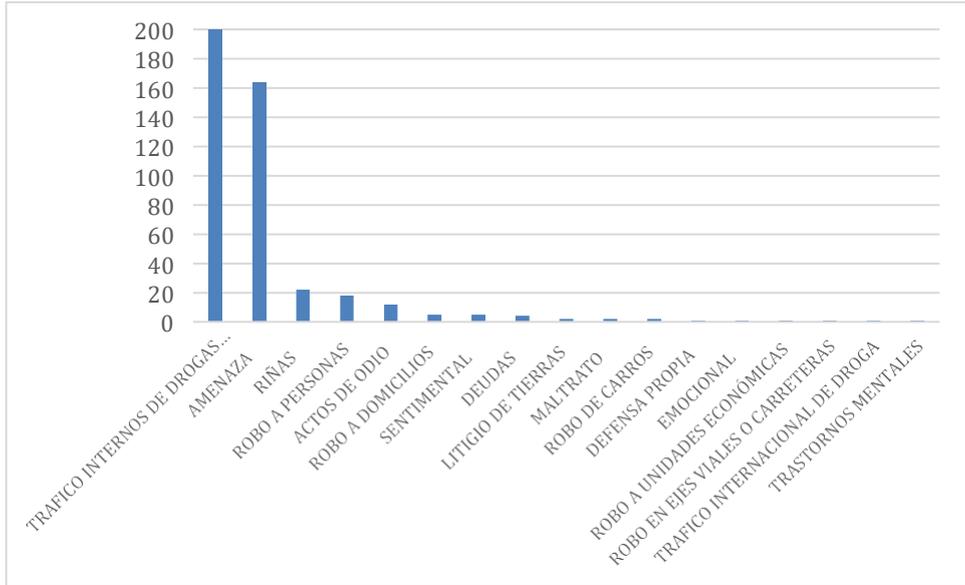
Gráfico 4: Homicidios intencionales por área urbana y rural 2018 -2023



Fuente: Ministerio del Interior, Registro Estadístico de Homicidios intencionales
Elaboración: Equipo Consultor

La principal motivación de los homicidios intencionales en el periodo analizado fue el tráfico interno de drogas, con el 45,6% de los homicidios registrados, seguido por las amenazas, con el 36,9% y las riñas, con el 4,9%. El robo a personas tuvo una incidencia del 4%.

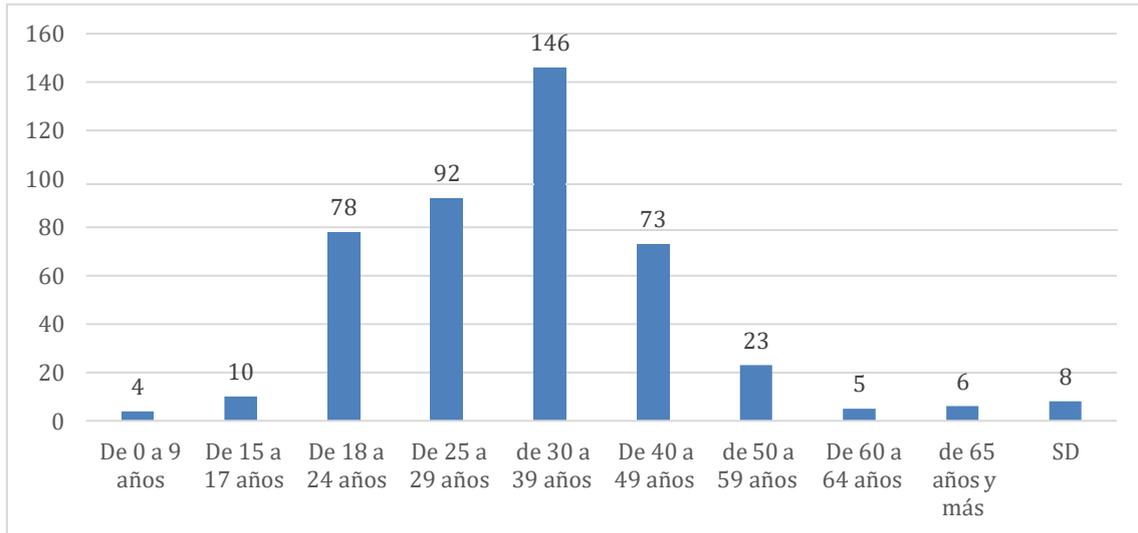
Gráfico 5: Principal motivación de los homicidios intencionales 2018 -2023



Fuente: Ministerio del Interior, Registro Estadístico de Homicidios intencionales
Elaboración: Equipo Consultor

Los principales rangos de edad de las víctimas de homicidios se encuentran entre los 30 a 39 años, sin embargo, al analizar los rangos de jóvenes (18 a 24 años) y adultos jóvenes (de 25 a 29 años) el número de muertes asciende a 178 muertes violentas de personas en estos rangos de edad, es decir el 40% de los homicidios se concentran en la población joven de la provincia

Gráfico 6: Homicidios intencionales por rangos de edad 2018 -2023



Fuente: Ministerio del Interior, Registro Estadístico de Homicidios intencionales
Elaboración: Equipo Consultor

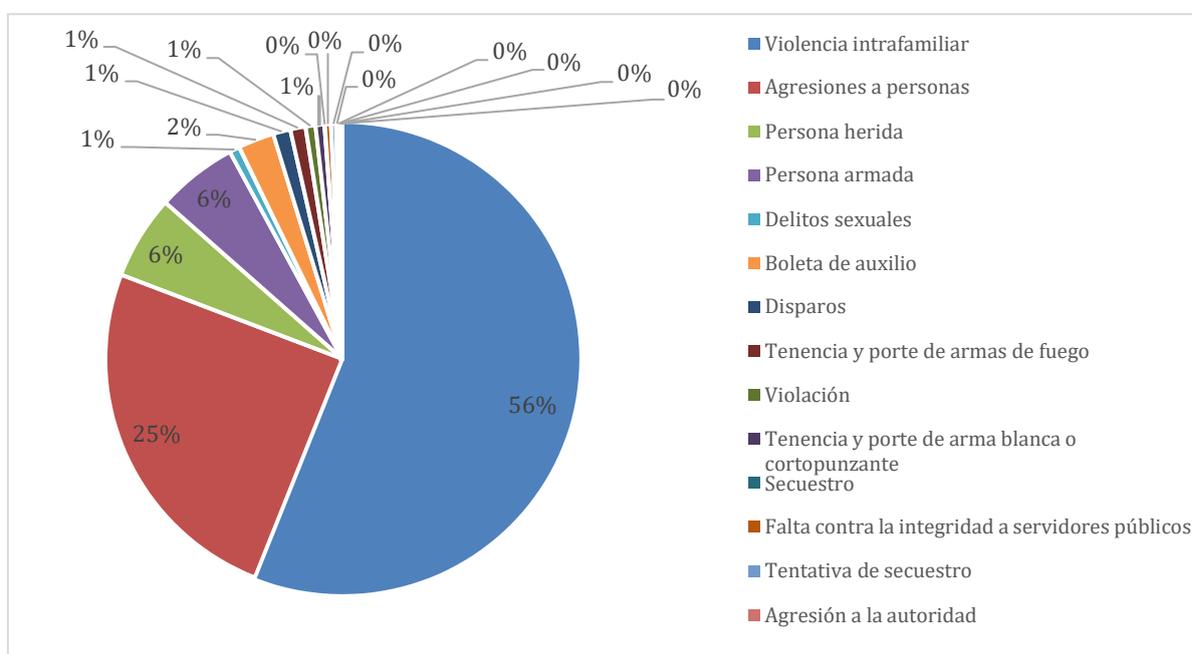
El homicidio/muerte violenta ha sido ampliamente reconocido no sólo como el incidente criminal más grave sino como aquel para el cual las estadísticas son más confiables

(Rubio, 1997), en gran medida esto se debe a que la cifra oculta² es mucho menor a la registrada en delitos más comunes como el robo. Sin embargo, existen diferentes manifestaciones de violencia que puede reflejarse en algunos indicadores.

De acuerdo con los registros del ECU 911, existen cierto tipo de incidentes que están relacionados con eventos de violencia³. Desde el 2018 al 2023 se han registrado 22.132 incidentes, lo que representa el 28% de todos los incidentes relacionados con la seguridad.

De este tipo de incidentes el 56% corresponde a eventos de violencia intrafamiliar, el 25% a agresiones a personas, concentrado entre ellos el 81% de los incidentes de violencia. El resto de incidentes representan el 19% de los casos distribuidos en 17 tipos de eventos.

Gráfico 7: Distribución de Incidentes de violencia registrados por el ECU 911 del 2018 - 2023



Fuente: Registro Estadístico de Emergencias del ECU 911
Elaboración: Equipo Consultor

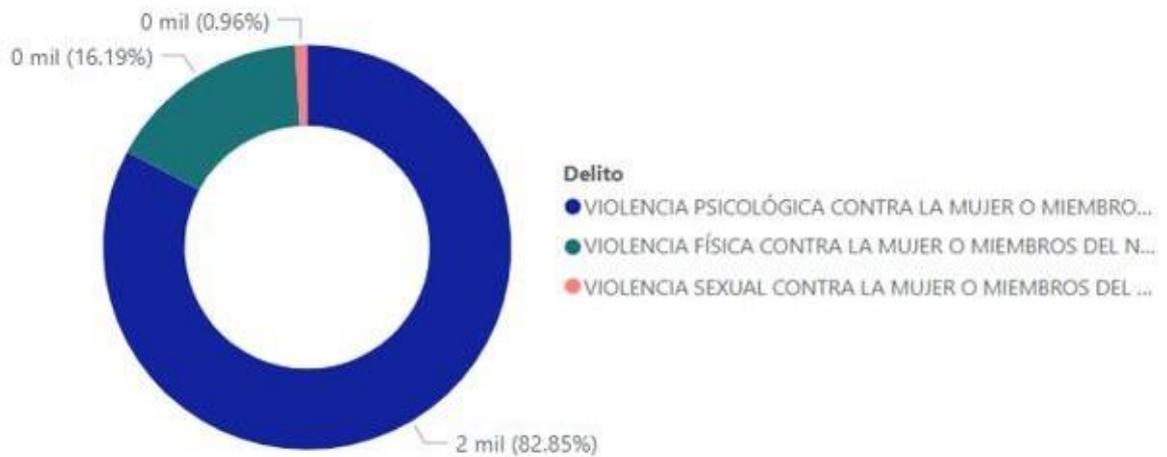
b) Violencia contra la mujer o un miembro del núcleo familiar

Las denuncias de violencia intrafamiliar en la provincia alcanzan las 2396 en el periodo analizado y el 82,85% corresponden a denuncias de violencia psicológica contra la mujer o miembro del núcleo familiar. Del total de estos casos, el 1% han ocurrido en la zona rural del cantón Santa Elena y no se presenta ningún caso en la zona rural de la Libertad ni de Salinas.

² La cifra oculta se define como la diferencia entre el número de delitos ocurridos en un período *t* y el número de delitos denunciados en el mismo período.

³ El equipo consultor definió una distribución de los incidentes registrados en el ECU 911, considerando que no hay una división oficial de este tipo de registros

Gráfico 8: Distribución noticias de delito de violencia contra la mujer o un miembro del núcleo familiar 2018 - 2023



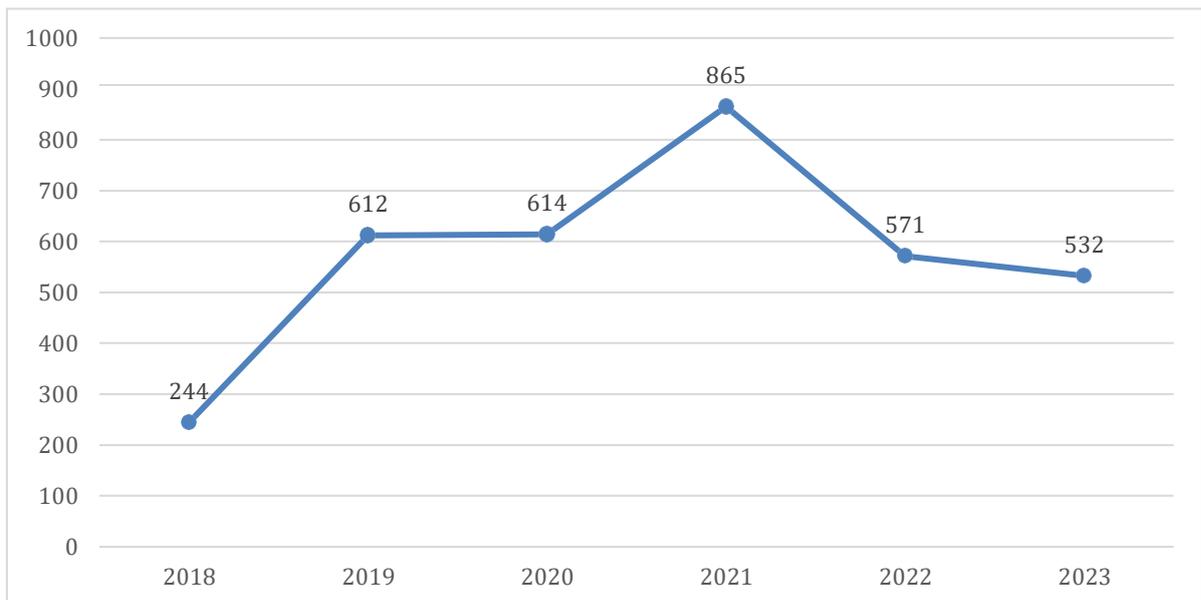
Fuente: FGE: Noticias del Delito
Elaboración: Equipo Consultor

A pesar de que no existe una variación significativa de las denuncias de violencia intrafamiliar en el periodo analizado, las llamadas al Servicio SIS ECU 911, se han incrementado. Para los participantes en los grupos focales esto se debe a:

"(...) Hay un temor de la víctima de violencia intrafamiliar, porque no existe un sistema de protección a la víctima efectivo, entonces por miedo a las represalias y no se denuncia (...)" Participante en Grupo Focal 2

En cuanto a los incidentes de violencia intrafamiliar registrados en el ECU 911 en el área rural, han oscilado entre los 244 y 865 casos al año, con un promedio de 291 incidentes al año. En el año 2023 se presenta un incremento de 118% con respecto al 2018. La mayor cantidad de casos se observó en 2021, con una tasa de crecimiento del 41% con respecto al 2020.

Gráfico 9: Serie de tiempo de incidentes de violencia intrafamiliar en el sector rural del 2018 - 2023



Fuente: Registro Estadístico de Emergencias del ECU 911

Elaboración: Equipo Consultor

Los participantes de los grupos focales sobre la violencia intrafamiliar señalaron que sus principales causas son:

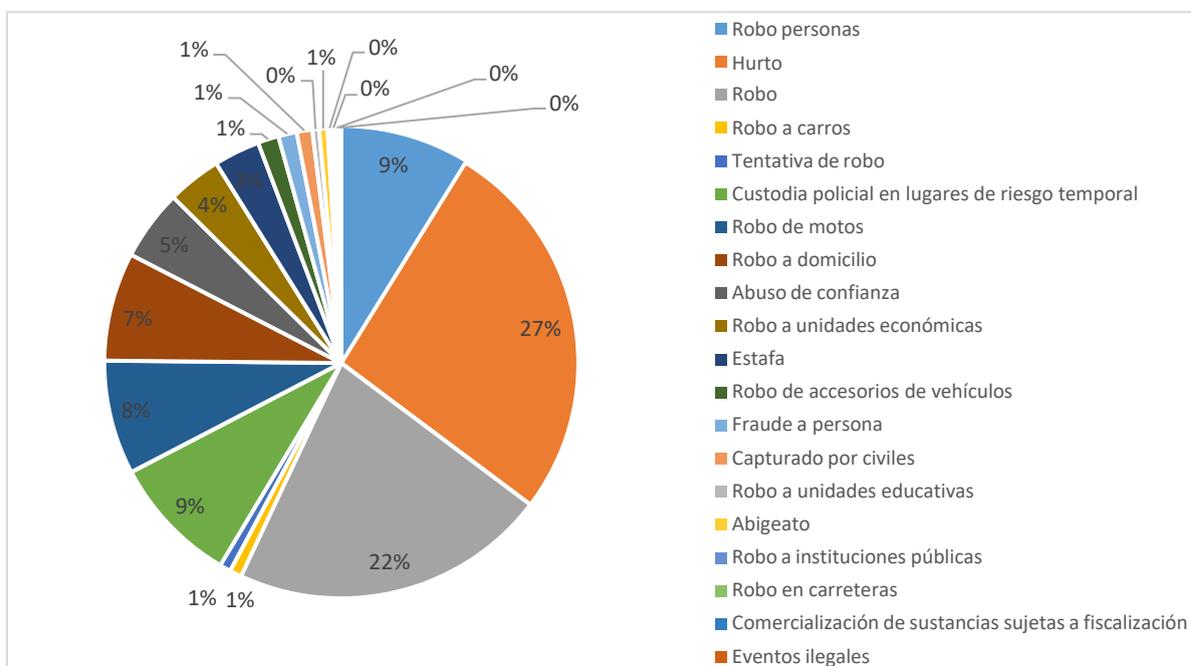
- Problemas de alcoholismo o drogadicción en alguno de los miembros de la familia.
- Falta de comunicación efectiva dentro de la familia.
- Problemas económicos que generan tensiones y conflictos.
- Patrones de comportamiento violento aprendidos en la infancia o reproducidos en la adultez.
- Desigualdad de género y machismo que perpetúan la violencia contra las mujeres.
- Falta de acceso a recursos y servicios de apoyo para las familias en situación de vulnerabilidad.
- Problemas de salud mental no tratados.
- Cultura de la violencia y normalización de comportamientos agresivos en la sociedad.
- Falta de educación y concienciación sobre la prevención y erradicación de la violencia intrafamiliar.

7.2.2 Delincuencia

La delincuencia es una de las principales manifestaciones de la inseguridad. A través de los registros del ECU 911, podemos observar que los incidentes relacionados con este fenómeno representan el 34% de los incidentes registrados por el servicio de emergencia, es decir 26.536 durante enero 2018 a diciembre 2023 incidentes relacionados con la delincuencia. Los hurtos son los principales incidentes reportados por la institución con el 27% de los registros, seguido por el robo de manera general, robo a personas, custodia policial en lugares de riesgo temporal, robo a morros y el robo a domicilio con el 22%, 9%, 9%, 8% y 7% respectivamente. Entre estos 6 tipos de incidentes

representan el 81% de los incidentes relacionados con la delincuencia tal como se puede observar en el siguiente gráfico

Gráfico 10: Distribución de Incidentes de delincuencia registrados por el ECU 911 del 2018 – 2023



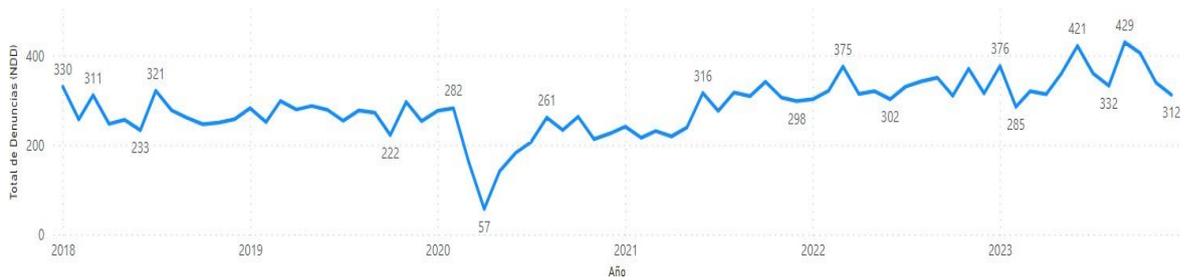
Fuente: Registro Estadístico de Emergencias del ECU 911

Elaboración: Equipo Consultor

Con respecto a los delitos que son reportados en la Fiscalía General del Estado, desde el año 2018 al 2023, se presentaron 20.510 noticias del delito en la provincia. Tal como se puede apreciar en el siguiente gráfico, el número de noticias del delito se mantiene relativamente estable entre las 250 y 350 denuncias mensuales desde el 2018 hasta inicios del 2022, con una reducción importante en los meses iniciales de la pandemia. Sin embargo, desde el segundo trimestre del 2022 se observa una tendencia creciente en el número de delitos reportados en la provincia hasta alcanzar su pico más alto en el mes de septiembre de 2023 con 429 denuncias mensuales. En el año 2023 se presenta un incremento de 24% de las denuncias con respecto al 2018, pasando de 3.245 a 4.252 denuncias anuales.

Gráfico 11: Noticias del Delito reportadas a la Fiscalía General del Estado del 2018 - 2023

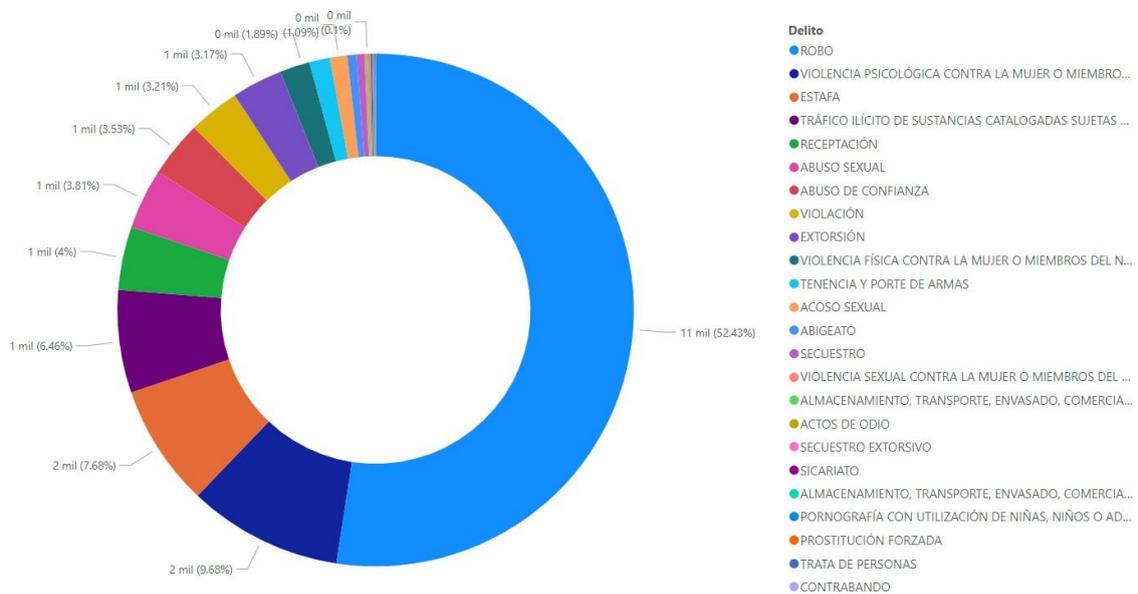
Total de Denuncias (NDD) por Año y Mes



Fuente: FGE: Noticias del Delito
Elaboración: Equipo Consultor

De acuerdo con los tipos de noticias del delito, el robo es la principal problemática que enfrenta la provincia con el 52,43% de las denuncias en el periodo analizado, seguido por la violencia psicológica contra la mujer o miembro del núcleo familiar con el 9,68% de las noticias del delito. La estafa y el tráfico ilícito de sustancias catalogadas sujetas a fiscalización, también se presentan como fenómenos de importancia en la provincia con 7,68% y 6,46% entre el 2018 y 2023.

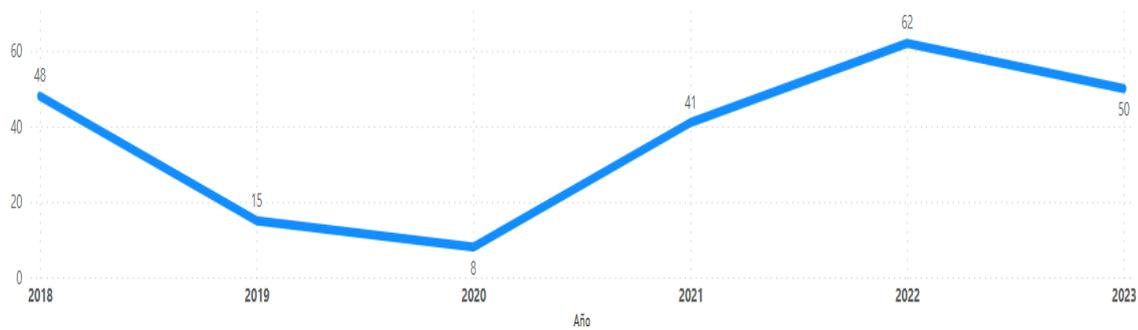
Gráfico 12: Tipo de Noticias del Delito reportadas a la Fiscalía General del Estado del 2018 - 2023



Fuente: FGE: Noticias del Delito
Elaboración: Equipo Consultor

En el sector rural, las denuncias alcanzan 224 casos entre el 2018 y 2023, es decir, estos apenas representan el 1% de todas las noticias del delito de la provincia. Se observa un crecimiento de 31% entre el 2018 y 2023.

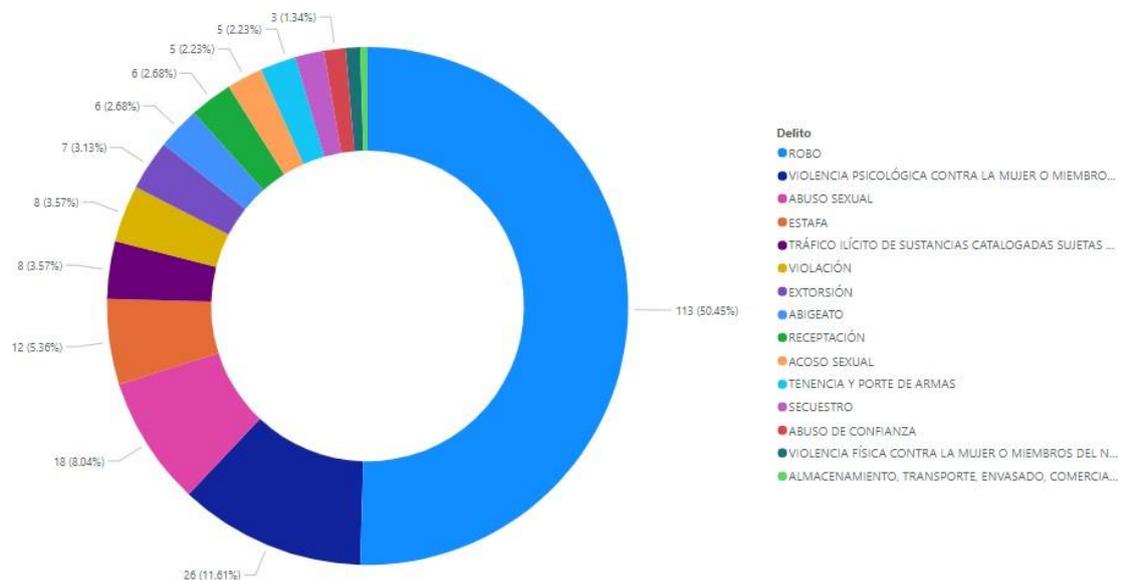
Gráfico 13: Serie de Tiempo de las Noticias del Delito reportadas a la Fiscalía General del Estado en el sector rural del 2018 – 2023



Fuente: FGE: Noticias del Delito
Elaboración: Equipo Consultor

Los principales tipos de delitos que se presentan en el sector rural en el periodo analizado son el robo y la violencia psicológica contra la mujer miembros del núcleo familiar, como se observa en el gráfico 6. El robo en el 2023 alcanza las 25 noticias del delito y un incremento de 4% con respecto al 2022. La violencia psicológica contra la mujer miembros del núcleo familiar alcanza las 9 denuncias en el 2021 y 2022 y una disminución del 66% en 2023 con respecto al 2022.

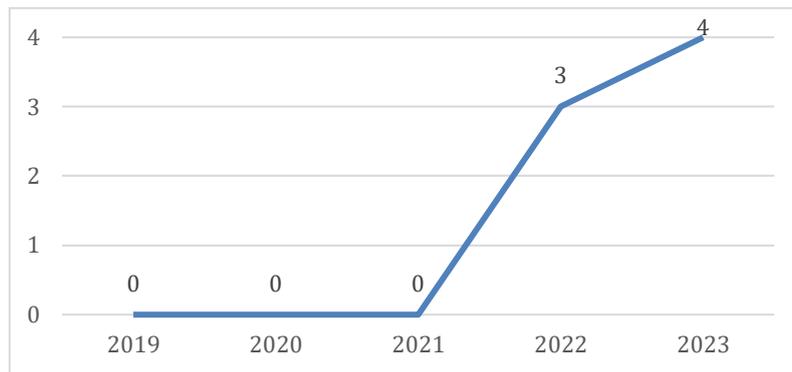
Gráfico 14: Tipo de Noticias del Delito reportadas a la Fiscalía General del Estado en el sector rural en el año 2023



Fuente: FGE: Noticias del Delito
Elaboración: Equipo Consultor

Las denuncias por extorsión reportadas a la Fiscalía muestran una tendencia creciente desde 2019 hasta 2023. Entre 2019 y 2021, las denuncias reportadas a la Fiscalía fueron nulas, sin embargo, en el año 2022 hubo un incremento a 3 y en el 2023, las denuncias por extorsión subieron a 4. Estos registros muestran cierto incremento, pero existe un subregistro importante en este tipo de delitos.

Gráfico 15: Denuncias por extorsión reportadas a la Fiscalía General del Estado en el sector rural



Fuente: FGE: Noticias del Delito
Elaboración: Equipo Consultor

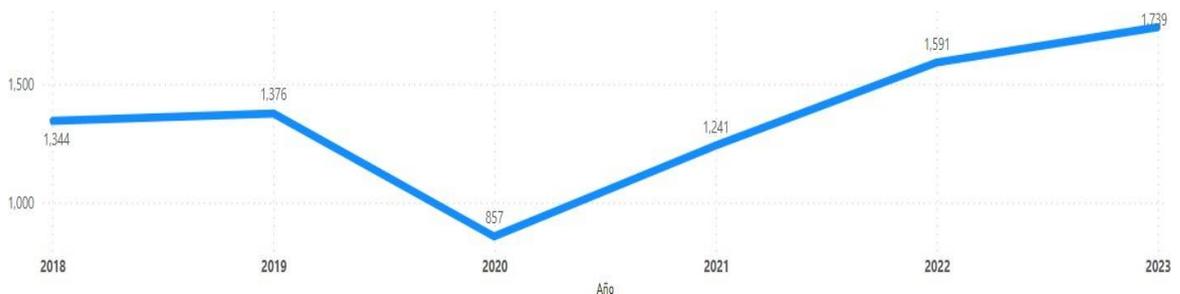
Considerando la magnitud de los robos, para el diseño de estrategias operativas que consideren las diferentes características del mismo, Policía Nacional, realiza una clasificación específica de los mismos en los siguientes:

- Robo a personas
- Robo a carros
- Robo a motos
- Robo a domicilios
- Robo a unidades económicas
- Robo de bienes, accesorios y autopartes de vehículos
- Robo en Ejes viales y carreteras

La información sobre este conjunto de robos constituye el Cuadro de Mando Integral de Policía Nacional, sobre la cual se realiza un seguimiento periodo de su comportamiento.

Los diferentes robos del cuadro de mando integral han experimentado un crecimiento del 29% en el 2023 respecto al 2018, sumando 8.148 robos en el periodo analizado. El 9% de los mismos se presentan en el sector rural de la provincia.

Gráfico 16: Serie de Tiempo del Cuadro de Mando Integral 2018 - 2023

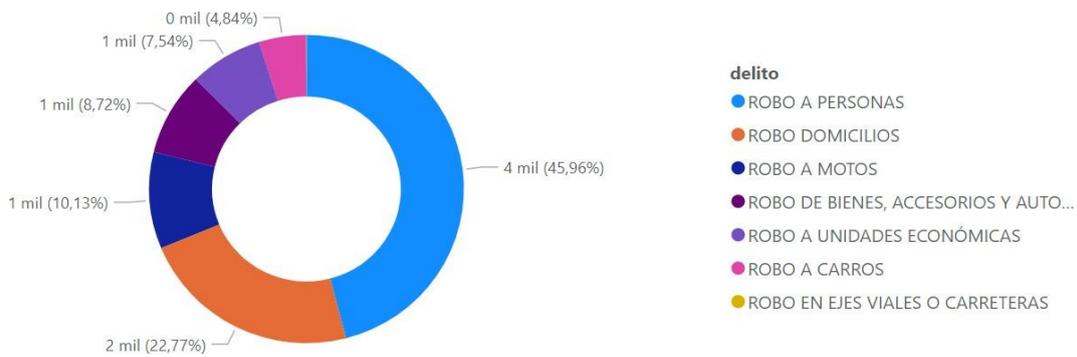


Fuente: Policía Nacional: Cuadro de Mando Integral
Elaboración: Equipo Consultor

El tipo de robo que en mayor medida se presenta en la provincia es el robo a personas

con el 45,95% de los casos y le sigue el robo a domicilios y el robo a motos con el 22,78% y 10,14% de los tipos de robos respectivamente. Estos tipos de robos representan el 78,87% de los robos del cuadro de mando integral en la provincia, el resto de robos representan el 21,13% restante, tal como se puede apreciar en el siguiente gráfico.

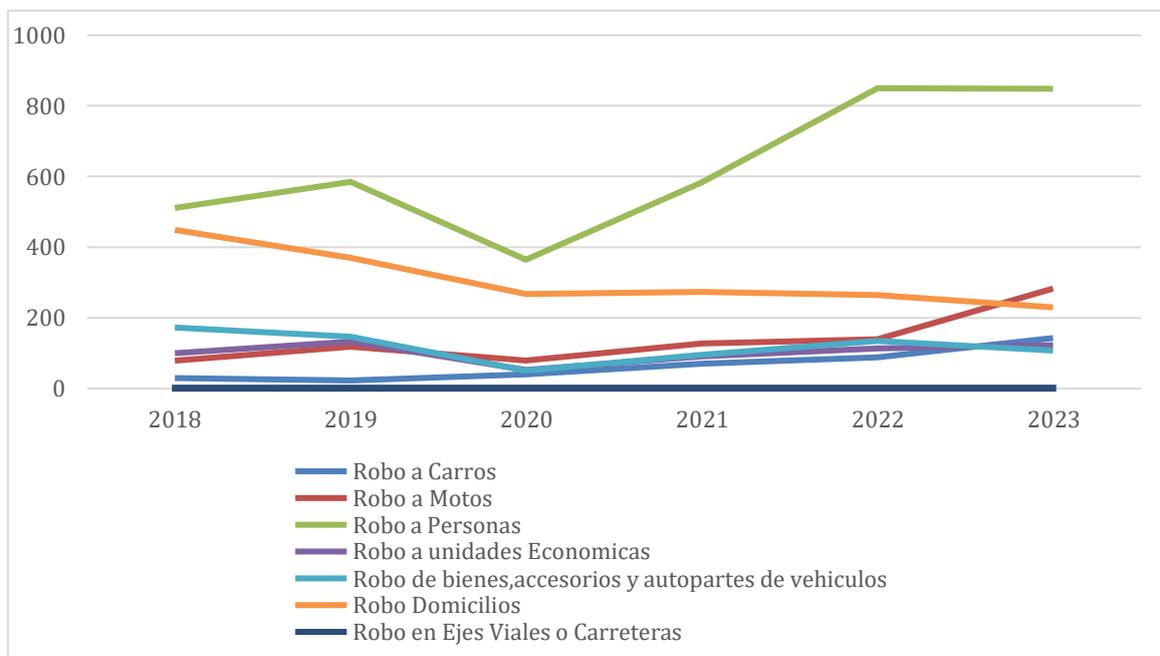
Gráfico 17: Distribución de los diferentes tipos de robos del Cuadro de Mando Integral 2018 - 2023



Fuente: Policía Nacional: Cuadro de Mando Integral
Elaboración: Equipo Consultor

Sin embargo, a pesar de que el robo a personas sea el más frecuente en el periodo analizado, el robo a carros y el robo a motos son los que más han crecido (377% y 258% respecto al 2018 respectivamente). Los robos a personas incrementaron en 66% y los robos a unidades económicas incrementaron en 22%. El resto de los robos disminuyen en el 2023 con respecto al 2018 previo a la pandemia.

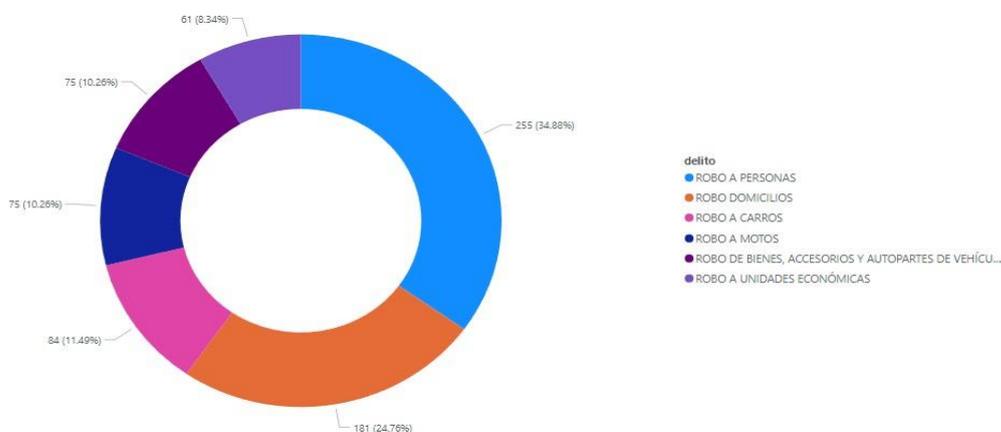
Gráfico 18: Serie de Tiempo de los robos del Cuadro de Mando Integral 2018 - 2023



Fuente: Policía Nacional: Cuadro de Mando Integral
Elaboración: Equipo Consultor

En la ruralidad los principales robos que se presentan durante el periodo analizado son el robo a motos con 36,9% y el robo a domicilios con el 20,41%.

Gráfico 19: Distribución de los diferentes tipos de robos del Cuadro de Mando Integral en el sector rural 2018 - 2023



Fuente: Policía Nacional: Cuadro de Mando Integral
Elaboración: Equipo Consultor

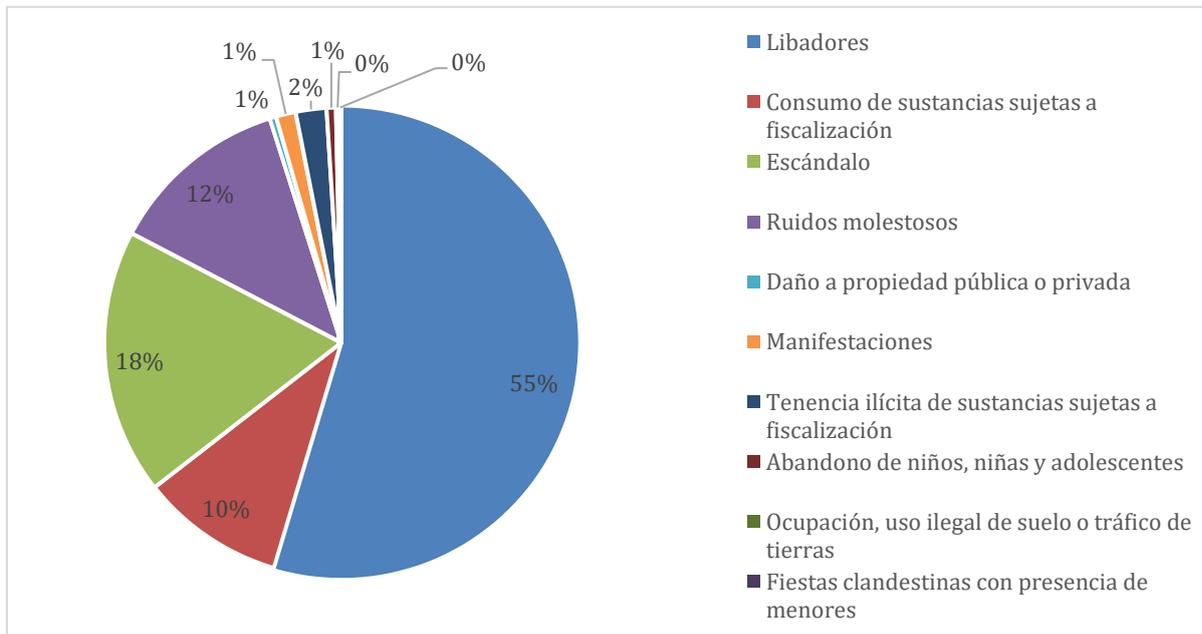
La evolución de los diferentes robos en el sector rural es diferente a la del sector urbano. El tipo de robos que más crece es a los carros, con un 200%, seguido del robo a domicilio, con un 150% y el robo a motos con un 44%. El resto de los robos decrece en el 2023, el robo a personas en 23%, el robo a unidades económicas en 57% y el robo a bienes, accesorios y autopartes de vehículos en 91%.

7.2.3 Conflictividad Social

Uno de los factores que afecta a la seguridad ciudadana, se refieren a incidentes que atentan contra la convivencia social pacífica o también denominadas incivildades. De acuerdo con el registro estadístico de atención de emergencias ECU 911, las incivildades son el mayor tipo de incidentes que son atendidos por la Policía Nacional.

Desde enero 2018 a diciembre de 2023, el mayor porcentaje de incidentes registrados por el ECU 911 que corresponden a conflictividad social, son aquellos que responden a libadores con el 55%. Los eventos catalogados como libadores denotan un problema respecto al consumo de alcohol, que se suele presentar como un catalizador para otro tipo de hechos violentos como las riñas, tentativas de homicidios y violencia intrafamiliar.

Gráfico 20: Distribución de Incidentes de conflictividad Social del ECU 911 del 2018 - 2023

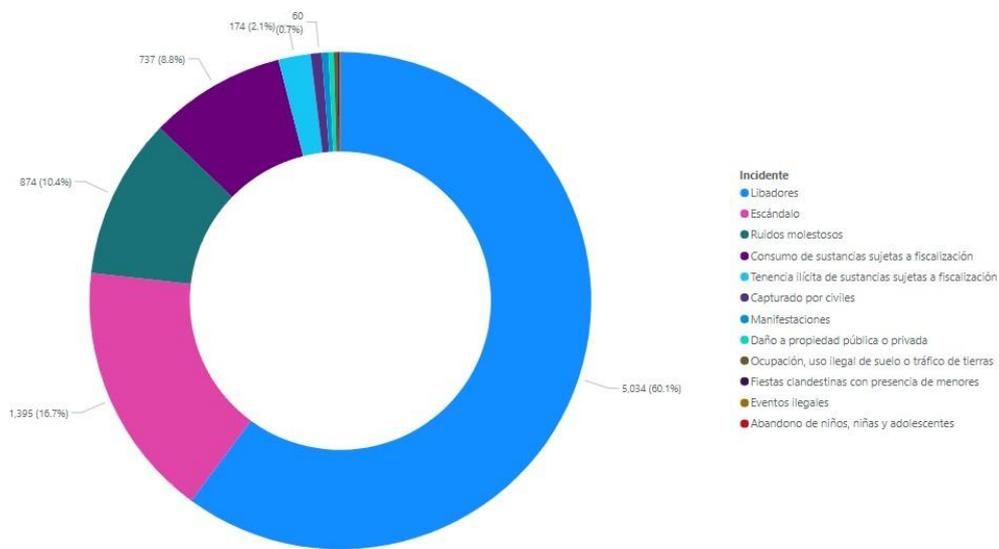


Fuente: Registro Estadístico de Emergencias del ECU 911
Elaboración: Equipo Consultor

En la ruralidad, el mismo tipo de eventos se presentan como los más frecuentes, sin embargo, los libadores corresponden al 60,1% de los incidentes, seguido por escándalos y ruidos molestos con 16,7% y 10,4% respectivamente.

Respecto a este tipo de eventos, de acuerdo a lo discutido en los grupos focales, el consumo de alcohol también es señalado como una problemática, pero como una causa a la vez, de problemas como violencia intrafamiliar

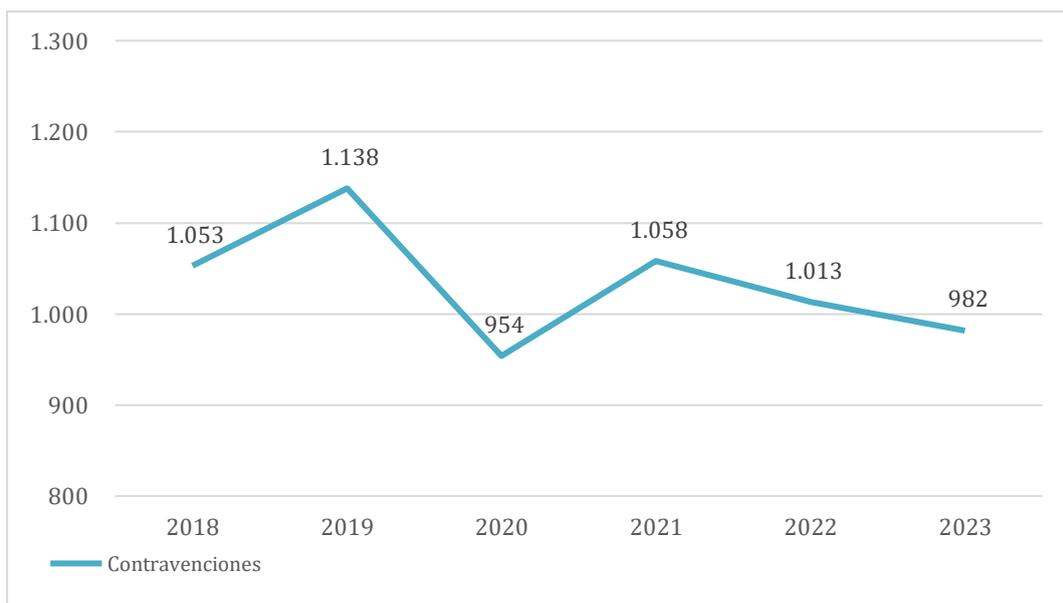
Gráfico 21: Distribución de Incidentes de conflictividad Social del ECU 911 en el sector rural del 2018 - 2023



Fuente: Registro Estadístico de Emergencias del ECU 911
Elaboración: Equipo Consultor

Otro indicador de la conflictividad social son las contravenciones, que se refieren a acciones u omisiones que, se verifican por negligencia, imprudencia, impericia o por inobservancia de las leyes, reglamentos y resoluciones, pero no revisten mayor gravedad para un bien jurídico específico. Estas contravenciones son registradas por el Consejo de la Judicatura y dentro de la provincia se registran 4.614, las mismas que presentan su mayor pico durante el año 2019, pero paulatinamente han reducido, pasando de 1.053 en el 2018 a 982 en el 2023, lo que representa una disminución del 7%.

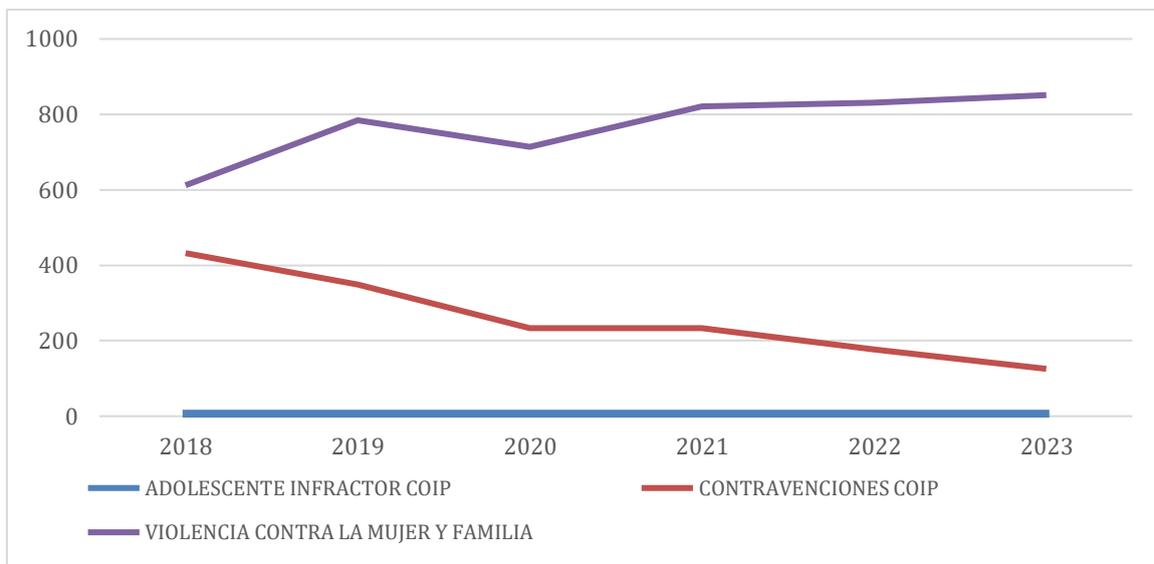
Gráfico 22: Serie de tiempo de contravenciones del 2018 - 2023



Fuente: Consejo de la Judicatura, Contravenciones
Elaboración: Equipo Consultor

El mayor tipo de contravenciones que se presenta en la provincia son las relacionadas con la violencia contra la mujer y familia, que se refieren a violencia física, psicológica o patrimonial pero que no constituya un delito autónomo tipificado por el COIP según lo tipificado en el artículo 159. Estas representan el 74% de todas las contravenciones. La evolución de las contravenciones en el periodo 2018 a 2023 se presenta a continuación.

Gráfico 23: Tipo de contravenciones del 2018 - 2023



Fuente: Consejo de la Judicatura, Contravenciones

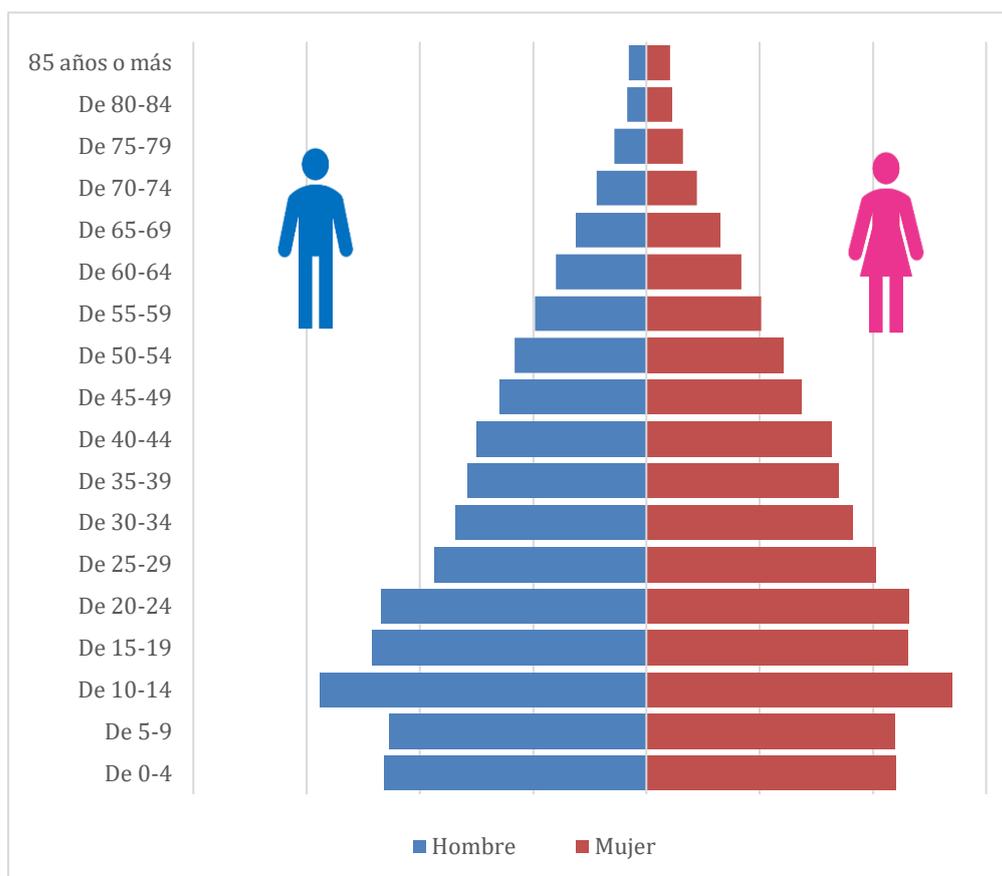
Elaboración: Equipo Consultor

7.3 Análisis de la Vulnerabilidad.

7.3.1 Población

De acuerdo al VIII Censo de Población y VII de Vivienda del año 2022 la provincia de Santa Elena es la decimocuarta provincia más poblada del país, con una población de 385.735 personas, de los cuales el 50,4% son mujeres y el 49,6% son hombres.

Gráfico 24: Pirámide Poblacional de la Provincia de Santa Elena



Fuente: VIII Censo de Población y VII de Vivienda del año 2022

Elaboración: Equipo Consultor

La pirámide poblacional muestra una base de población joven sumamente importante en la provincia, siendo el grupo de edad de 0 a 24 años el 48% de la población total. El grupo de 10 a 14 años es la más numerosa en la provincia, por lo que, es necesario construir políticas direccionadas a niños y adolescentes.

Respecto a la población rural, esta alcanza 183.950 personas, lo que representa el 47,69% de la población de la provincia. A diferencia de la población total, en la ruralidad los hombres son la mayoría con el 50,2%, mientras que las mujeres representan el 49,8%. De igual forma, los grupos de 10 a 14 años son los más numerosos en la zona rural de la provincia.

La provincia de Santa Elena, como unidad política administrativa está dividida en tres cantones, administrados a través de un Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal.

Tabla 2: Población y superficie por cantón y provincia

Cantón	Superficie (Km2)	Población	Representatividad
SANTA ELENA	3.597	186.687	48,40%
LA LIBERTAD	24,98	112.247	29,10%

SALINAS	68	86.801	22,50%
PROVINCIAL	3.690	385.735	100,00%

Fuente: VIII Censo de Población y VII de Vivienda del año 2022
 Elaboración: Equipo Consultor

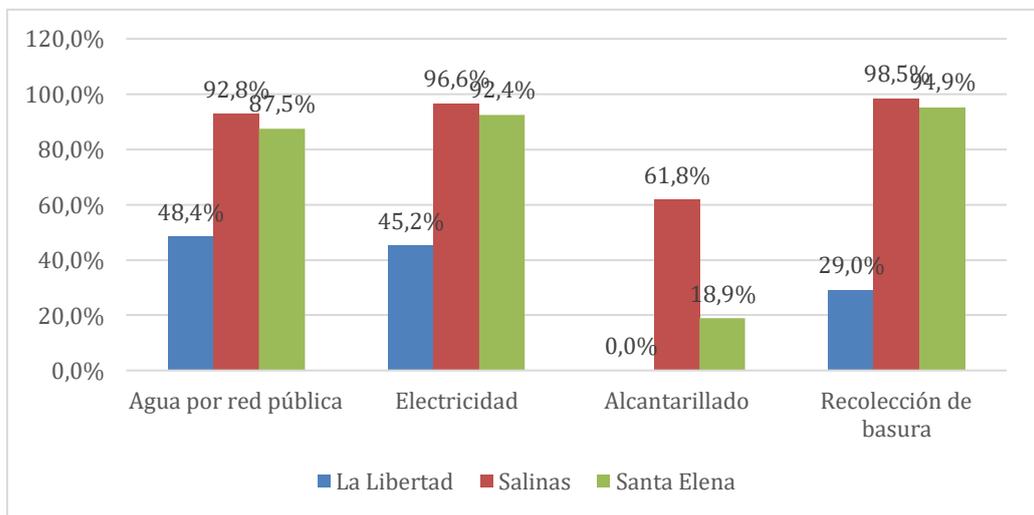
El cantón de Santa Elena cuenta con 186.687 habitantes, distribuidos en 3.597km², mientras que el cantón La Libertad cuenta con 112.247 habitantes, distribuidos en 25 km² y Salinas 86.801 habitantes en 68 km².

7.3.2 Vivienda y Servicios Básicos

Con respecto a las condiciones de la vivienda en la provincia de Santa Elena, de acuerdo al censo de vivienda se observa una pequeña disminución del 0,6% del déficit habitacional respecto al censo del 2010, llegando al 70,6%.

En el área rural de la provincia existen 65.657 viviendas, en las cuales se observa problemas estructurales en la prestación de servicios básicos. El acceso a alcantarillado es el servicio de menor acceso, con 61,8% en Salinas y 18,9% en Santa Elena y 0 % en las 43 viviendas de La Libertad, seguido por servicio de recolección de basura de 29% en La Libertad, del 98,5% en Salinas, y del 94,9% en Santa Elena. El acceso a agua potable por red pública tiene el 48,4%, 92,8% y 87,5% en La Libertad, Salinas y Santa Elena, respectivamente. El acceso a Electricidad tiene una cobertura de 45,2% en La Libertad, 96,6% en Salinas y 92,4% en Santa Elena.

Gráfico 25: Acceso a servicios básicos en la zona rural por cantón 2022.



Fuente: VIII Censo de Población y VII de Vivienda del año 2022
 Elaboración: Equipo Consultor

7.3.3 Educación.

Entre los factores asociados a la criminalidad, quizá uno de los que se relaciona con mayor frecuencia es el nivel educativo de la población. La expectativa es que a medida que la

escolaridad de una sociedad se incrementa, las tasas delictuales disminuyen, esto debido a que una población más educada cuenta con mayores oportunidades de generar ingresos legítimos (Blackmore, 2003). Una visión similar compartía (Lauridsen, Zeren, & Ari, 2013) afirmando que 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.

De acuerdo VIII Censo de Población y VII de Vivienda del año 2022 la población de 24 años y más en la provincia de Santa Elena alcanza los 10,5 años de escolaridad en promedio, menor en 0,7 años al promedio nacional que alcanza los 11,35 años. Este número de años promedio de escolaridad corresponden al nivel académico de educación básica. En este sentido es importante vigilar el desempeño académico de la población joven para incrementar los años de escolaridad promedio en la provincia.

Al analizar el sector rural de la provincia, observamos que los años promedio de escolaridad llegan a los 9,6 años, dos años menos que el promedio de la provincia. Los 9,6 años de escolaridad corresponden a un nivel de instrucción que está entre el noveno y décimo año de educación básica. Las tasas netas de asistencia también son menores con respecto a lo observado en la provincia, con 48,6% de asistencia al nivel inicial, 94,7% en la educación básica general y 74,5% en el bachillerato.

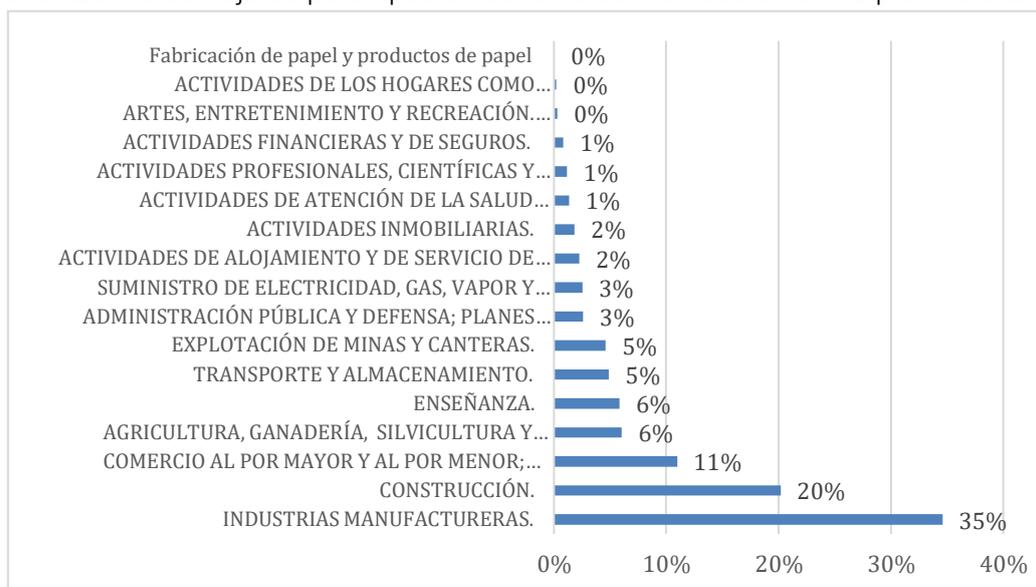
7.3.4 Actividad Económica

De acuerdo a las cuentas provinciales construidas por el Banco Central del Ecuador, en el año 2020⁴ la provincia Santo Domingo aportó con un 2,8% a la economía del país, es decir, aportó con 2.637.771,77 de dólares al Valor Agregado Bruto (VAB) nacional.

Entre las actividades económicas que mayor aportan a la economía de la provincia, se encuentra la construcción con el 35%, la agricultura, ganadería, silvicultura y pesca con el 20%, el comercio con el 11% y la agricultura, ganadería, silvicultura y pesca con el 6%, tal como se puede apreciar en el siguiente gráfico.

⁴De acuerdo a la producción de información del BCE, el 2020 es el último año disponible para la información de las Cuentas provinciales y tiene el carácter de información provisional

Gráfico 26: Porcentaje de participación de rama de actividad en el PIB provincial 2020.



Fuente: BCE; Cuentas Provinciales Anuales 2020

Elaboración: Equipo Consultor

Al igual que la mayoría de las provincias del país, el Valor Agregado Bruto de la provincia de Santa Elena en el año 2020 disminuyó en un 7,2% respecto del año 2019, esto debido a la pandemia del COVID-19. Las ramas económicas que impactaron en este decrecimiento fueron las actividades de industrias manufactureras la agricultura, ganadería, silvicultura y pesca, la explotación de minas y canteras y las actividades de alojamiento y de servicio de comidas con un 734%, 107%, 60% y 26%, respectivamente.

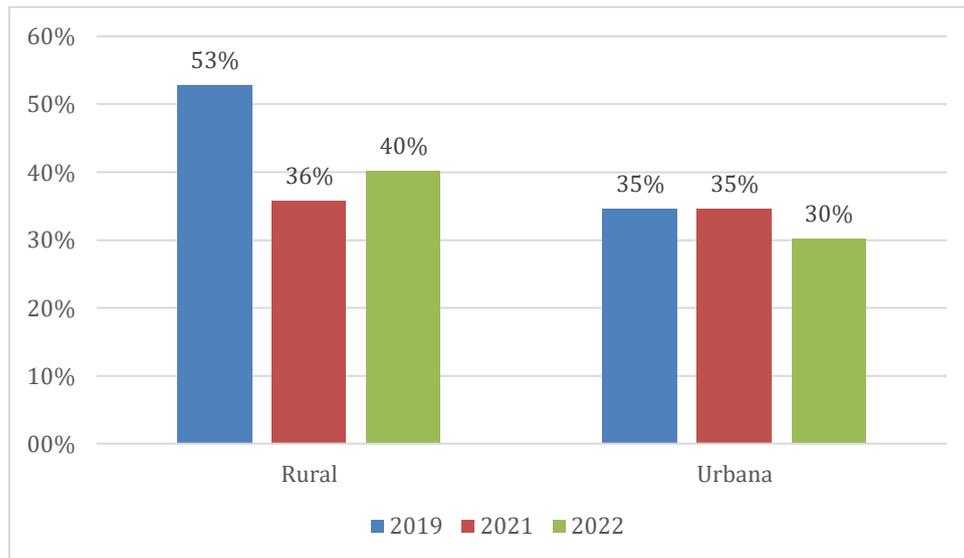
7.3.5 Pobreza.

Un indicador que refleja una problemática tanto social como económica y sobre el cual diversos estudios han demostrado una alta correlación con los delictuales y de violencia, es la pobreza. Según (Tcherni, 2011), las comunidades que sufren una carencia de recursos, pueden presentar una tolerancia más alta a actividades relacionadas con delitos, violencia, prostitución, tráfico y consumo de drogas y consumo de alcohol o en su defecto carecen de organización colectiva para enfrentar estos problemas.

En la provincia de Santa Elena, de acuerdo a la Encuesta de Empleo, Subempleo y desempleo ENEMDU se observa para el año 2022⁵ un nivel de pobreza por necesidades básicas insatisfechas de 31,3%, el mismo que ha presentado una variación desde el 2019 que se ubicaba en 36%. La pobreza por área urbana y rural se ha comportado de manera similar, la segunda con una importante reducción pasando de 52,8% en el 2019 a 40,2% al 2022.

⁵ La Encuesta Nacional de Empleo, Subempleo y Desempleo ENEMDU anual, tiene una desagregación a nivel provincial, la misma que es publicada en los segundos trimestres de cada año, por lo que, la ultima ronda disponible es la encuesta del 2022.

Gráfico 27: Pobreza por Necesidades Básicas Insatisfechas 2019 – 2022 por área Urbano Rural.



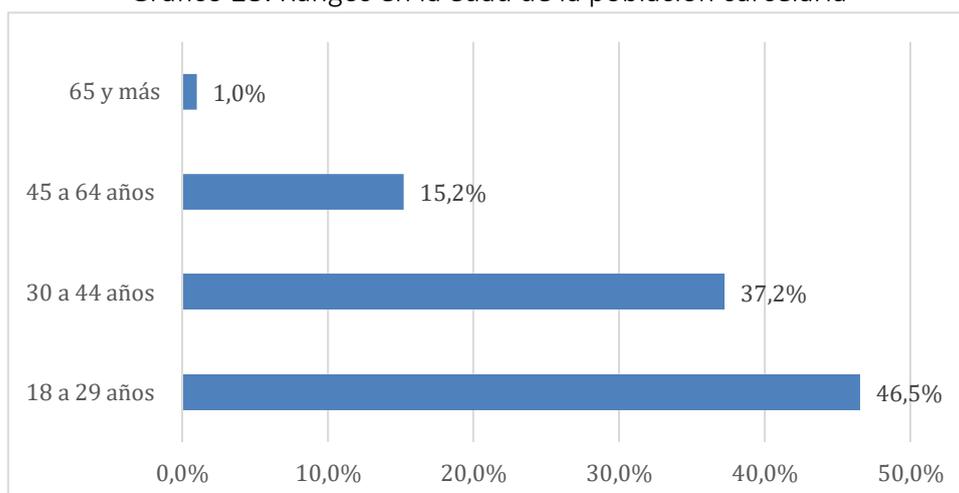
Fuente: Encuesta de Empleo, Subempleo y desempleo ENEMDU 2019-2022

Elaboración: Equipo Consultor

7.3.6 Análisis sobre personas privadas de la libertad

Las Personas Privadas de Libertad (PPL) son personas que se encuentran en el sistema penitenciario debido a su implicación en actividades delictivas. En Santa Elena, la población carcelaria que pertenece a la provincia es de 505 personas, donde el 93,7% es hombre y el 6,3% mujer. Como se puede observar en el gráfico 36, la mayor cantidad de personas se encuentran en el rango entre 18 y 29 años de edad, con 46,5 %, seguido por los adultos entre 30 y 44 años de edad, con 37,2%.

Gráfico 28: Rangos en la edad de la población carcelaria



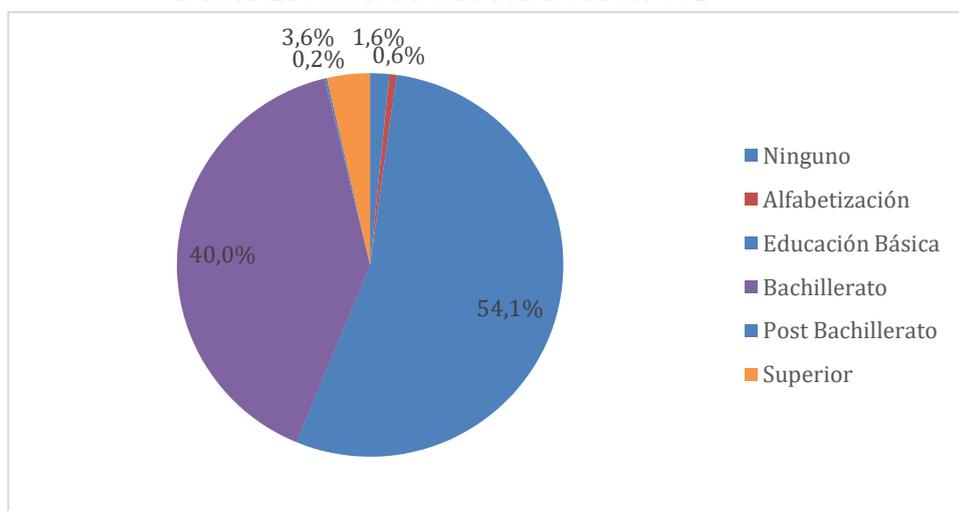
Fuente: Censo Penitenciario

Elaboración: Equipo consultor

La mayoría de los PPL tienen al menos educación básica, representando 54,1% de la

población carcelaria. Además, el 40% alcanzó el nivel de bachillerato. Sin embargo, es preocupante observar que el 3,6% reporta no tener ningún nivel de instrucción.

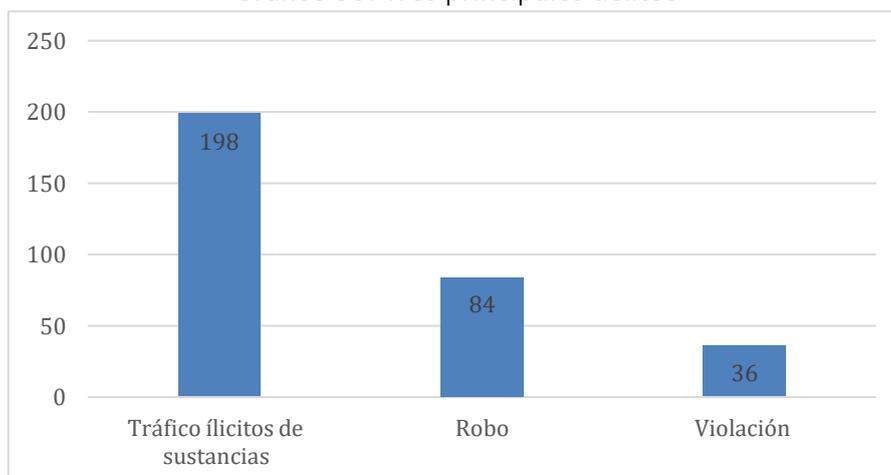
Gráfico 29: Nivel de Instrucción de las PPL



Fuente: Censo Penitenciario
Elaboración: Equipo consultor

Entre los principales delitos cometidos por las Personas Privadas de Libertad (PPL), se destacan el tráfico ilícito de sustancias, con un total de 198 casos, la cantidad de personas detenidas por tráfico de sustancias es una clara muestra de la relación entre violencia y organizaciones vinculadas al narcotráfico y la mayor presencia de estos grupos en la provincia. Además, se observa una alta incidencia de robo, con un total de 84 casos, y violaciones, con 36 casos reportados. Estas cifras reflejan la gravedad de los delitos relacionados con el tráfico de drogas y la violencia interpersonal en la región, y se destaca la necesidad de políticas y medidas efectivas para abordar estos problemas y garantizar la seguridad pública.

Gráfico 30: Tres principales delitos



Fuente: Censo Penitenciario
Elaboración: Equipo consultor

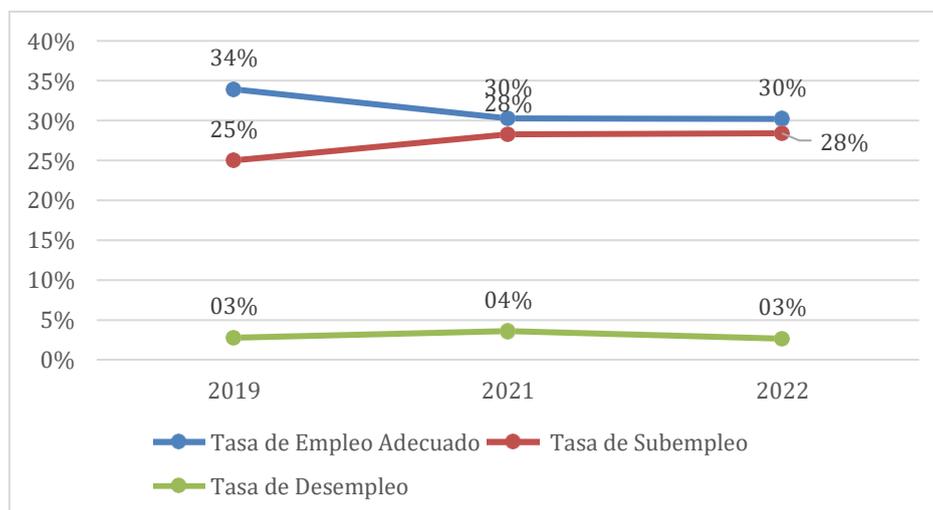
7.3.7 Empleo.

Finalmente, otro de los indicadores socioeconómicos asociado a los delitos, es el desempleo. El impacto de este sobre las cifras de delitos se manifiesta mediante las teorías del control y la tensión, las cuales afirman que una tasa alta de desempleo está asociada a mayores tasas de delitos debido al incremento en delincuentes motivados por las oportunidades de ingreso ilegal.

El estudio realizado por Freeman (1996) para el caso de ciudades estadounidenses encuentra que existe una relación positiva y significativa entre el fenómeno delictual y la tasa de desempleo citada por (Formisano, 2002). Adicionalmente, (Gutierrez, Nuñez, & Rivera, 2009) realizan un estudio de los factores determinantes del crimen en Chile en los años 2005 y 2006, distinguiendo entre los factores cuya motivación es de índole económica (robo y hurto) y los delitos cuya motivación no es principalmente de carácter económico (homicidios, delitos sexuales). El estudio concluye que, el desempleo presenta una relación positiva y estadísticamente significativa sólo en el caso de robo. Estos resultados concuerdan con la hipótesis sobre las oportunidades de ingreso ilegal que representarían los delitos cuya motivación es económica.

En este sentido, el empleo adecuado no ha recuperado su nivel previo a la pandemia del COVID 19. Es decir, después de una importante caída de 4 puntos porcentuales, del 2019 al 2021, en el 2022 se mantiene estable. Por otro lado, el subempleo en el 2022 supera los niveles previos a la pandemia, subiendo de 25% en el 2019 a 28,4% en el 2022. El desempleo se mantiene en niveles bajos y ha disminuido 0,2 puntos porcentuales del 2019 al 2022.

Gráfico 31: Situación del Empleo en la provincia de Santa Elena 2019-2022.



Fuente: Encuesta de Empleo, Subempleo y desempleo ENEMDU 2019-2022

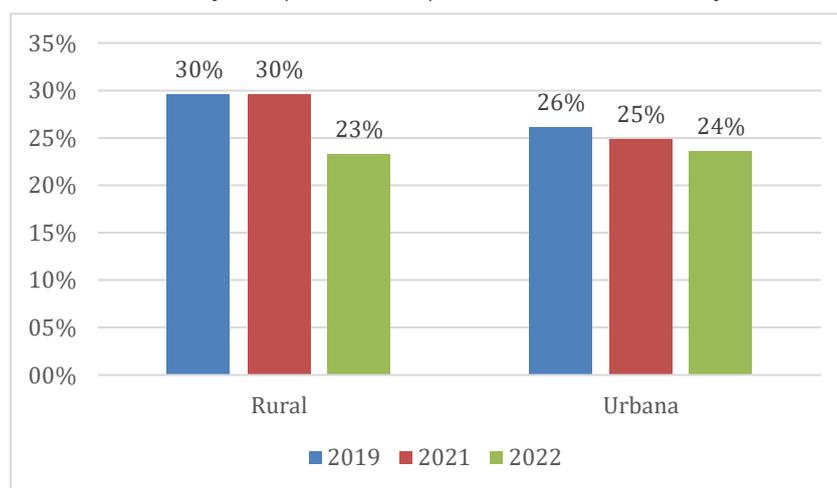
Elaboración: Equipo Consultor

Otro indicador complementario al empleo, es la proporción de personas entre los 15 a 28 años que no estudian ni trabajan NINIs. Existen algunos estudios descriptivos que destacan a la "pobreza, la desigualdad, el desempleo, fallos en el sistema de educación, e individuales, como la edad, la etnia, el género y la renta familiar, serían los

determinantes de este fenómeno. Así, se puede concluir que el ser un nini está ligado a la estructura de las desigualdades sociales y constituye un riesgo de exclusión social” (Serracant, 2014)

Las consecuencias de la inactividad de los jóvenes ninis, están relacionadas con pobreza y criminalidad, por tanto, es importante revisar el comportamiento de este grupo a nivel provincial. A nivel rural el porcentaje de NINIs ha disminuido desde el 2019 al 2022, pasando de 29,6% a 23,3%. En la zona urbana de la provincia ha experimentado una disminución de 2,5 puntos porcentuales en el periodo analizado.

Gráfico 32: Porcentaje de población que no estudia ni trabaja 2019 - 2022.



Fuente: Encuesta de Empleo, Subempleo y desempleo ENEMDU 2019-2022
Elaboración: Equipo Consultor

7.4 Análisis de la Capacidad Institucional

7.4.1 Institucionalidad de la Provincia

Estructura Orgánica

La estructura organizativa del Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Santa Elena está diseñada de forma funcional para promover el desarrollo de infraestructuras productivas, turísticas, de conectividad y de apoyo en la provincia.

De esta manera, la estructura se clasifica de acuerdo a los procesos y su contribución al cumplimiento de la misión institucional:

Los procesos gobernantes son: en la prefectura provincial establecen políticas y normas, mientras que los procesos misionales se encargan de ejecutar acciones como la gestión de infraestructuras y servicios públicos. Ambos tipos de procesos son esenciales para el funcionamiento y cumplimiento de los objetivos de la institución. Están conformado por:

- Nivel Legislativo: Consejo del GAD Provincial
- Nivel Ejecutivo: Prefecto (a) y Vice prefecto (a) Provincial
- Nivel de Participación Ciudadana: Sistema Provincial de Participación ciudadana

Los procesos agregadores de valor son: en la prefectura provincial se encargan de generar, administrar y controlar el portafolio de productos y servicios destinados a usuarios externos, cumpliendo con la misión institucional y los objetivos estratégicos. Incluyen la gestión de obras públicas, ambiental, de desarrollo económico y de peajes, entre otros. Estos procesos son fundamentales para la prestación eficiente y efectiva de servicios a la ciudadanía.

- Nivel Operativo: Gestión de Obras Públicas
 Gestión Ambiental
 Gestión de Fomento Productivo
 Gestión de Recursos Hídricos
 Gestión de Vinculación Ciudadana

Los procesos habilitantes son: en la prefectura provincial se dividen en procesos de asesoría y procesos de apoyo, los cuales generan productos y servicios de asesoría y logística para apoyar la producción de los productos institucionales demandados por los procesos gobernantes y agregadores de valor, así como para sí mismos. Estos procesos son clave para viabilizar la gestión eficiente de la institución.

- Nivel Asesor: Gestión de Procuraduría Síndica
 Gestión de Auditoría Interna
 Gestión de Planificación

- Nivel de Apoyo: Gestión de Administración General
 Gestión Financiera
 Gestión de Comunicación Social
 Gestión de Tecnologías de la Información y Comunicación

Los procesos desconcentrados son: en la prefectura provincial se enfocan en la generación de productos y servicios dirigidos directamente a los clientes internos y externos, de acuerdo con la misión y visión institucional.

Liderazgo para la prevención del delito y las violencias

En la actual estructura orgánica de la prefectura, no se cuenta con un liderazgo específico para desarrollar e implementar las acciones de seguridad ciudadana. Por tanto, las acciones de coordinación y seguimiento al plan, serán encargadas a la Jefatura de gestión de riesgos.

Sin embargo, es fundamental contar con un área especializada en la prevención del delito y la violencia. Este liderazgo puede estar representado por una Coordinación o dirección de Seguridad Ciudadana y Prevención del Delito y Violencia, creando esta área en la estructura interna de la institución.

Las responsabilidades que podrían incluir es esta área son la coordinación de políticas y acciones orientadas a la prevención del delito y la violencia en la provincia, la articulación de esfuerzos con otras entidades gubernamentales, organizaciones de la sociedad civil y la comunidad en general, y la implementación de programas y proyectos específicos en esta área.

Además, esta área sería la encargada de diseñar estrategias integrales de seguridad ciudadana, promover la participación ciudadana en la prevención del delito, fomentar la cultura de paz y convivencia, y establecer alianzas estratégicas para abordar de manera efectiva los problemas de inseguridad en la provincia.

No obstante, dentro de la prefectura de Santa Elena, el área que trabaja sobre los factores estructurales de la violencia y el delito es la Dirección de Vinculación Ciudadana, la cual podría colaborar en temas relacionados con la seguridad ciudadana dentro de sus estructuras y proyectos.

Dentro de esta dirección, se pueden desarrollar programas y proyectos enfocados en mejorar la calidad de vida de la población, lo cual incluye aspectos relacionados con la seguridad ciudadana.

Adicionalmente, existen diversas estructuras en la provincia que tienen como objetivo la prevención del delito y las violencias. Algunas de las principales estructuras organizativas que trabajan en esta área son:

Consejo Provincial de Seguridad Ciudadana: Es un espacio de coordinación interinstitucional que tiene como objetivo diseñar, implementar y evaluar políticas y acciones para la prevención del delito y la violencia en la provincia. Está conformado por autoridades locales, representantes de la sociedad civil, instituciones de seguridad y justicia, entre otros actores.

Comités Barriales de Seguridad Ciudadana: Son espacios de participación comunitaria en los que se promueve la organización y la colaboración entre vecinos para prevenir el delito y promover entornos seguros en los barrios y comunidades locales, están siendo fomentados por el GAD municipal de Santo Domingo.

Redes de Apoyo a Víctimas: Existen organizaciones y redes de apoyo a víctimas de violencia, abuso o delito en la provincia, que brindan atención psicológica, legal y social a las personas afectadas, así como prevención y sensibilización en la comunidad.

Proyectos y/o ordenanzas para la prevención del delito y las violencias

Dentro de la revisión de las acciones sobre la prevención que ha realizado la prefectura, no hemos encontrado ninguna ordenanza relacionada con la seguridad ciudadana.

Con respecto a los proyectos que inciden sobre los factores protectores del delito y la violencia implementados por la prefectura, podemos anotar a los siguientes:

Tabla 3: *Proyectos enfocados a factores de riesgo implementados por la prefectura*

PROYECTO	OBJETIVO	AÑOS DE IMPLEMENTACIÓN	POBLACIÓN OBJETIVO	PRESUPUESTO
Servicio de Protección Especial en la modalidad	Acompañamiento a las familias de niños de 0 a 30 meses para mejorar	2023	Familias de Niños de 0 a 35 meses	USD 36839.92 anual

de “apoyo Familiar y Custodia Familiar”	hábitos de salud y de nutrición			
Proyecto Social “Creyendo en nuestros niños”	Proyecto Social emblemático de la prefectura, se enfoca en atender de manera integral la desnutrición infantil de niños de 0 a 36 meses. Realiza actividades de acompañamiento familiar, capacitación sobre aspectos nutricionales, seguimiento del crecimiento de los niños.	2018- 2023	Familias de Niños de 0 a 35 meses y Niños de 0 a 35 meses	USD 1.591.538,94 en el último año

Coordinación y asociaciones entre organismos gubernamentales (multisectoriales) y la sociedad civil.

No existe un mecanismo específico de coordinación entre la prefectura y la sociedad civil para el diseño e implementación de políticas públicas enfocadas a la seguridad ciudadana, sin embargo, la dirección de vinculación ciudadana trabaja en el fortalecimiento de las estructuras sociales y existe relación con la ciudadanía en diferentes ámbitos de política que pueden añadir a la seguridad ciudadana.

Formación y creación de capacidad para la prefectura y otros organismos.

El actual contexto de seguridad que afronta el país y por consiguiente la provincia, demandan la generación de capacidades en los actores territoriales. Esto se vuelve una oportunidad para el GAD Provincial, ya que pudiera liderar procesos de formación del personal de la prefectura, otras instituciones y la comunidad en general, sobre la prevención del delito y las violencias.

Mecanismos de recopilación y acceso a información sobre vulnerabilidades y amenazas.

No existen mecanismos específicos sobre la gestión, producción, análisis de información sobre amenazas, vulnerabilidades y capacidades en el marco de la seguridad ciudadana.

Focalización de las intervenciones hacia lo territorial o hacia poblaciones específicas.

Ante la ausencia de un área específica de seguridad ciudadana y de mecanismos de gestión de información, el criterio de seguridad se encuentra ausente de los procesos de focalización en la provincia.

Es fundamental que las intervenciones se diseñen de manera integral, considerando tanto aspectos territoriales como poblacionales, y que se promueva la participación activa de la comunidad en la planificación, ejecución y evaluación de las acciones de prevención del delito en la provincia de Santa Elena.

7.4.2 Capacidad Institucional del Sector Seguridad

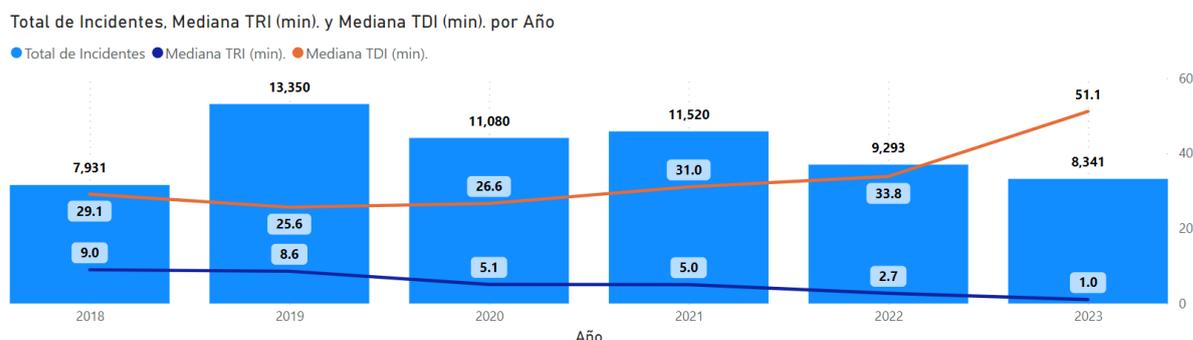
El servicio integrado de seguridad SIS ECU 911, concentra la atención de emergencias de diferentes tipos de servicios relacionados con el tránsito, atención de salud, bomberos y principalmente las relacionadas con la seguridad ciudadana y la convivencia social pacífica.

De acuerdo a los incidentes registrados en dicha institución, se han presentado 10.253 incidentes en promedio al año, desde el 2018 hasta el 2023, con un incremento de 5% en el número de incidentes en el año 2023 en relación con el 2018. Sin embargo, a pesar de esta variación en el número de incidentes, el tiempo de duración del incidente TDI se ha incrementado en 43% y los tiempos de respuesta de la institución TRI han disminuido de 9 a 1 minuto.

Para la opinión de los participantes del grupo focal, los recursos policiales, no son el limitante para poder dar cobertura a toda la provincia sino la falta de empoderamiento y la falta de asunción efectiva de su rol por parte de los actores que forman parte de la seguridad en la provincia de Santa Elena.

Esto da cuenta de una mejora en la respuesta, pero problemas en la atención de los incidentes y en la prestación de los servicios de seguridad, dado que, el tiempo de atención de los incidentes tiene una relación directa con la calidad del servicio.

Gráfico 33: Tiempos de Respuesta ante incidentes registrados por el ECU 911 desde 2018 - 2023.



Fuente: Registro Estadístico de Emergencias del ECU 911

Elaboración: Equipo Consultor

La falta de coordinación entre los actores de seguridad en la provincia de Santa Elena es un problema que puede tener graves consecuencias en la eficacia de las acciones para garantizar la seguridad de la población. Cuando los diferentes organismos encargados de velar por la seguridad no trabajan de manera conjunta y coordinada, se corre el riesgo de generar duplicación de esfuerzos, falta de comunicación, y debilidad en la respuesta ante situaciones de emergencia o crisis.

La coordinación entre los actores de seguridad es crucial para garantizar una respuesta eficiente y efectiva frente a los desafíos en materia de seguridad en la provincia. Esto implica la necesidad de establecer mecanismos de comunicación fluida, compartir información relevante, coordinar acciones operativas y estratégicas, y establecer protocolos claros de actuación en situaciones de emergencia.

En síntesis, las principales causas que se pudieron identificar por los grupos focales sobre la falta de coordinación entre los actores de seguridad son:

- Fragmentación institucional: La presencia de múltiples organismos de seguridad con competencias y responsabilidades superpuestas puede generar confusiones y dificultades para establecer una coordinación efectiva.
- Falta de protocolos y procedimientos claros: La ausencia de protocolos y procedimientos estandarizados para la coordinación entre los diferentes organismos de seguridad puede dificultar la colaboración y generar conflictos en la toma de decisiones.
- Falta de liderazgo político: La falta de un liderazgo político fuerte y comprometido con la seguridad pública puede limitar la capacidad de promover la coordinación entre los diferentes organismos de seguridad.
- Deficiencias en la planificación estratégica: La falta de una planificación estratégica integral y compartida entre los actores de seguridad puede dificultar la identificación de objetivos comunes y la definición de acciones coordinadas para abordar los desafíos de seguridad en la provincia.

De acuerdo a la información del Consejo de la Judicatura, existen 26 jueces en la provincia a diciembre 2023, distribuidos mayoritariamente en el cantón de Santa Elena con 17 jueces y 9 en la Libertad. Este número de jueces representa una distribución inequitativa de los servicios de la administración de justicia, ya que, respecto a la población reportada por el Censo de Población del país, La Libertad existen 8,02 jueces por cada 100.000 habitantes, en Santa Elena 9,11 jueces por cada 100.000 habitantes y en Salinas, no existen jueces. Esta razón es menor a la nacional en la que se observan 11,26 jueces por cada 100.00 habitantes.

Tabla 4: Número de jueces en la provincia

Provincia	Cantón	2.018	2.019	2020	2.021	2.022	2023
Santa Elena	La Libertad	12	12	11	11	12	9
Santa Elena	Santa Elena	19	19	18	19	17	17

Fuente: Dirección Nacional de Estudios Jurimétricos y Estadística Judicial y Dirección Nacional de Talento Humano - Corte diciembre 2023

Como se observa en la tabla 3, Santo Domingo tiene 19 UPC. La cobertura promedio de la provincia es de 20.302, mientras que la cobertura promedio de la población rural por UPC es de 9.682. A nivel nacional, los promedios de cobertura son 11.416 y 4.199 personas respectivamente, por lo que en Santa Elena supera la cobertura de UPC por cada persona en comparación con el promedio nacional.

Tabla 5: Indicadores de cobertura UPC

Población	Población rural	Total UPC	Cobertura Promedio Pobl. x UPC	Cobertura Promedio Pobl. Rural x UPC
385.735	183.950	19	20.302	9.682

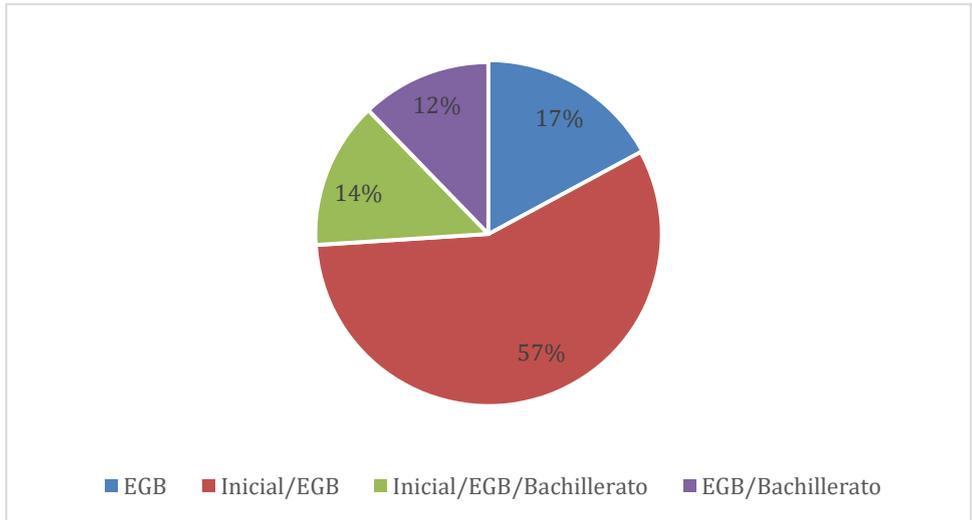
Fuente: Policía Nacional

Elaboración: Equipo Consultor

7.4.3 Capacidad Social

En educación el número y tipo de instituciones educativas que brindan servicios en el área rural en los niveles de educación inicial, educación general básica y bachillerato, asciende a 123 (53,5%) instituciones de las 230 existentes en la provincia, de las cuales 4 no se encuentran en predios públicos de propiedad del Estado. El nivel educativo (gráfico 44) de las instituciones educativas en el área rural brindan servicios que se encuentra distribuidos en el 56,9% de educación general básica e inicial; 17,1% educación general básica; 13,8% inicial, educación general básica y bachillerato y el 12,2% educación general básica y bachillerato.

Gráfico 34: Oferta de instituciones educativas por nivel de instrucción en el sector rural

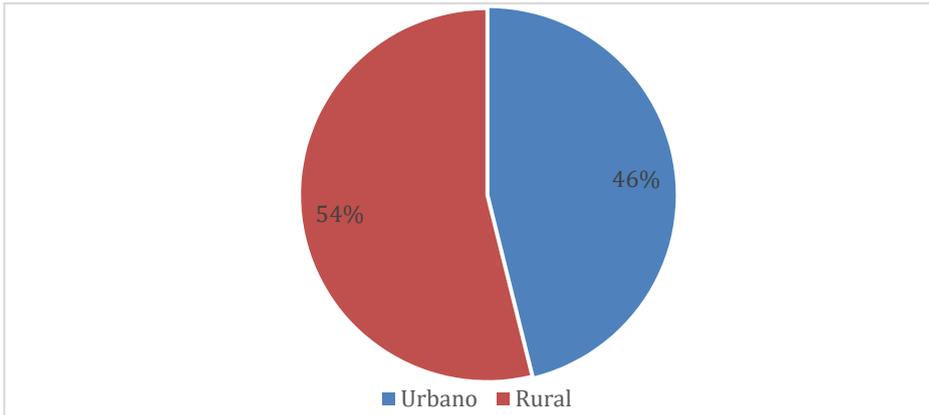


Fuente: Ministerio de Educación
 Elaboración: Equipo Consultor

7.4.4 Cobertura de Salud

Con base en los Registro estadístico de Recursos y Actividades de Salud elaborado por el INEC con periodo de referencia de la información al año 2020, a continuación se describen los establecimientos de salud del Ministerio de Salud Pública, Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, Seguro Campesino, Anexos al Seguro Campesino, ministerios, municipios, consejos provinciales, juntas de beneficencia, otros públicos; así como, los establecimientos de salud privados con y sin fines de lucro, que dispone la provincia (tabla 24), por área urbana y rural.

Gráfico 35: Establecimientos de salud por área 2020



Fuente: INEC – Recursos y Actividades de Salud
 Elaboración: Equipo Consultor

7.5 Hallazgos Principales

- La provincia de Santa Elena al igual que el resto del país, presenta un crecimiento de muertes violentas, sin embargo, su incremento es mucho mayor al nacional

alcanzando un incremento del 3025% en el 2023 con respecto al 2018, con una tasa de 52,8% homicidios por cada 100.000 habitantes.

- El asesinato es el principal tipo de muerte violenta, llegando al 97% de las muertes violentas en la provincia durante el 2022 y 2023, sin embargo, este último dato, puede estar sobredimensionado, debido a que, de acuerdo al proceso de producción estadística, muchos de los homicidios con indicios de sicariato, terminan siendo clasificados como asesinatos por falta de evidencias.
- En cuanto a los incidentes de violencia intrafamiliar registrados en el ECU 911 en el área rural, en el año 2023 se presenta un incremento de 118% con respecto al 2018, a pesar que no se presenta una mayor cantidad de denuncias.
- El tráfico de drogas es la principal causa de detenciones en PPL cuya residencia habitual es Santa Elena, lo que evidencia una relación entre las poblaciones locales y grupos de delincuencia organizada ligados al narcotráfico.
- Los robos son una de las principales problemáticas de la provincia. De acuerdo a los datos del SIS ECU 911 y de la Fiscalía General del Estado, los robos representan más del 50% de los incidentes relacionados con la delincuencia. El tipo de robo que en mayor medida se presenta en la provincia es el robo a personas con el 45,95% de los casos y le sigue el robo a domicilios y el robo a motos con el 22,78% y 10,14% de los tipos de robos respectivamente
- Sin embargo, a pesar de que el robo a personas sea el más frecuente en el periodo analizado, el robo a carros y el robo a motos son los que más han crecido (377% y 258% respecto al 2018 respectivamente).
- En el periodo analizado existen 4 denuncias por extorción, lo cual no se asemeja al incremento en las provincias vecinas de este delito, siendo un indicador de que no han desarrollado operaciones los GDO en la provincia,
- Los libadores son los principales incidentes de conflictividad social en la provincia, tanto a nivel general como en la ruralidad. En el área rural corresponden al 60,1% de los incidentes, seguido por escándalos y ruidos molestos con 16,7% y 10,4% respectivamente.
- La pirámide poblacional muestra una base de población joven sumamente importante en la provincia, siendo el grupo de edad de 0 a 24 años el 48% de la población total. El grupo de 10 a 14 años es la más numerosa en la provincia a nivel general como en la ruralidad.
- A pesar de la reducción de la pobreza en la provincia, el porcentaje en la zona rural es bastante alto con un 40,2%.
- Tanto a nivel de educación general básica y de bachillerato, aún existe una brecha importante en la población en edad de estudiar que no lo hace de acuerdo a su edad.
- Al analizar el sector rural de la provincia, observamos que los años promedio de escolaridad llegan a los 9,6 años, dos años menos que el promedio de la provincia. Los 9,6 años de escolaridad corresponden a un nivel de instrucción que esta entre el noveno y décimo año de educación básica.
- La tasa de empleo adecuado se ha reducido 4% entre el 2019 al 2022, por tanto, se observa un deterioro en las condiciones de empleo en la provincia.

- El déficit habitacional cualitativo (47,6%) y cuantitativo (29,7%) de vivienda es sumamente alto en la provincia, lo que afecta a las condiciones de vulnerabilidad de la población.

8. PRIORIZACIÓN O FOCALIZACIÓN DE LA INTERVENCIÓN

8.1 Focalización de la Problemática

El proceso de focalización contemplará diferentes etapas; en primera instancia se hará una consolidación de las problemáticas y su relación entre amenazas que son una manifestación de las consecuencias de cada problema y las vulnerabilidades que inciden en dichas problemáticas como sus causas.

De esta manera, los principales problemas que afectan la seguridad ciudadana en la provincia de Santa Elena podemos anotar:

Incremento de NNA involucrados en actividades ilícitas. La creciente inseguridad en el país, hace que niños niñas y adolescentes se involucren en actividades ilícitas a edades más tempranas, considerando que posee una base de población joven sumamente importante en la provincia siendo el grupo de edad de 0 a 24 años el 48% de la población total. El grupo de 10 a 14 años es la más numerosa en la provincia.

Al analizar los rangos de jóvenes (18 a 24 años) y adultos jóvenes (de 25 a 29 años) el número de muertes asciende a 178 muertes violentas de personas en estos rangos de edad, es decir el 40% de los homicidios se concentran en la población joven de la provincia

Al analizar el sector rural de la provincia, observamos que los años promedio de escolaridad llegan a los 9,6 años, dos años menos que el promedio de la provincia. Los 9,6 años de escolaridad corresponden a un nivel de instrucción que esta entre el noveno y décimo año de educación básica. Las tasas netas de asistencia también son menores con respecto a lo observado en la provincia, con 48,6% de asistencia al nivel inicial, 94,7% en la educación básica general y 74,5% en el bachillerato.

Las consecuencias de la inactividad de los jóvenes ninis, están relacionadas con pobreza y criminalidad, por tanto, es importante revisar el comportamiento de este grupo a nivel provincial. A pesar de que a nivel rural el porcentaje de NINIs ha disminuido desde el 2019 al 2022, pasando de 29,6% a 23,3%, aún sigue siendo bastante alto.

Violencia contra la mujer y miembros del núcleo familiar. Las denuncias de violencia intrafamiliar en la provincia alcanzan las 2396 en el periodo analizado y el 82,85% corresponden a denuncias de violencia psicológica contra la mujer o miembro del núcleo familiar.

A pesar de que no existe una variación significativa de las denuncias de violencia intrafamiliar en el periodo analizado, las llamadas al Servicio SIS ECU 911, se han

incrementado. Para los participantes en los grupos focales esto se debe a:

“(...) Hay un temor de la víctima de violencia intrafamiliar, porque no existe un sistema de protección a la víctima efectivo, entonces por miedo a las represalias y no se denuncia (...)” Participante Grupo Focal 2

En cuanto a los incidentes de violencia intrafamiliar registrados en el ECU 911 en el área rural, han oscilado entre los 244 y 865 casos al año, con un promedio de 291 incidentes al año. En el año 2023 se presenta un incremento de 118% con respecto al 2018.

Los participantes de los grupos focales sobre la violencia intrafamiliar señalaron que sus principales causas son:

- Problemas de alcoholismo o drogadicción en alguno de los miembros de la familia.
- Falta de comunicación efectiva dentro de la familia.
- Problemas económicos que generan tensiones y conflictos.
- Patrones de comportamiento violento aprendidos en la infancia o reproducidos en la adultez.
- Desigualdad de género y machismo que perpetúan la violencia contra las mujeres.
- Falta de acceso a recursos y servicios de apoyo para las familias en situación de vulnerabilidad.
- Problemas de salud mental no tratados.
- Cultura de la violencia y normalización de comportamientos agresivos en la sociedad.
- Falta de educación y concienciación sobre la prevención y erradicación de la violencia intrafamiliar.

Falta de Coordinación entre los actores involucrados en la cadena de valor de la seguridad ciudadana.

De acuerdo a los incidentes registrados en dicha institución, se han presentado 10.253 incidentes en promedio al año, desde el 2018 hasta el 2023, con un incremento de 5% en el número de incidentes en el año 2023 en relación con el 2018. Sin embargo, a pesar del menor número de incidentes, el tiempo de duración del incidente TDI se ha incrementado en 43%.

Para la opinión de los participantes del grupo focal, los recursos policiales, no son el limitante para poder dar cobertura a toda la provincia sino la falta de empoderamiento y la falta de asunción efectiva de su rol por parte de los actores que forman parte de la seguridad en la provincia de Santa Elena.

Esto da cuenta de una mejora en la respuesta, pero problemas en la atención de los incidentes y en la prestación de los servicios de seguridad, dado que, el tiempo de atención de los incidentes tiene una relación directa con la calidad del servicio.

La falta de coordinación entre los actores de seguridad en la provincia de Santa Elena es un problema que puede tener graves consecuencias en la eficacia de las acciones para garantizar la seguridad de la población. Cuando los diferentes organismos encargados de

velar por la seguridad no trabajan de manera conjunta y coordinada, se corre el riesgo de generar duplicación de esfuerzos, falta de comunicación, y debilidad en la respuesta ante situaciones de emergencia o crisis.

La coordinación entre los actores de seguridad es crucial para garantizar una respuesta eficiente y efectiva frente a los desafíos en materia de seguridad en la provincia. Esto implica la necesidad de establecer mecanismos de comunicación fluida, compartir información relevante, coordinar acciones operativas y estratégicas, y establecer protocolos claros de actuación en situaciones de emergencia.

En síntesis, las principales causas que se pudieron identificar por los grupos focales sobre la falta de coordinación entre los actores de seguridad son:

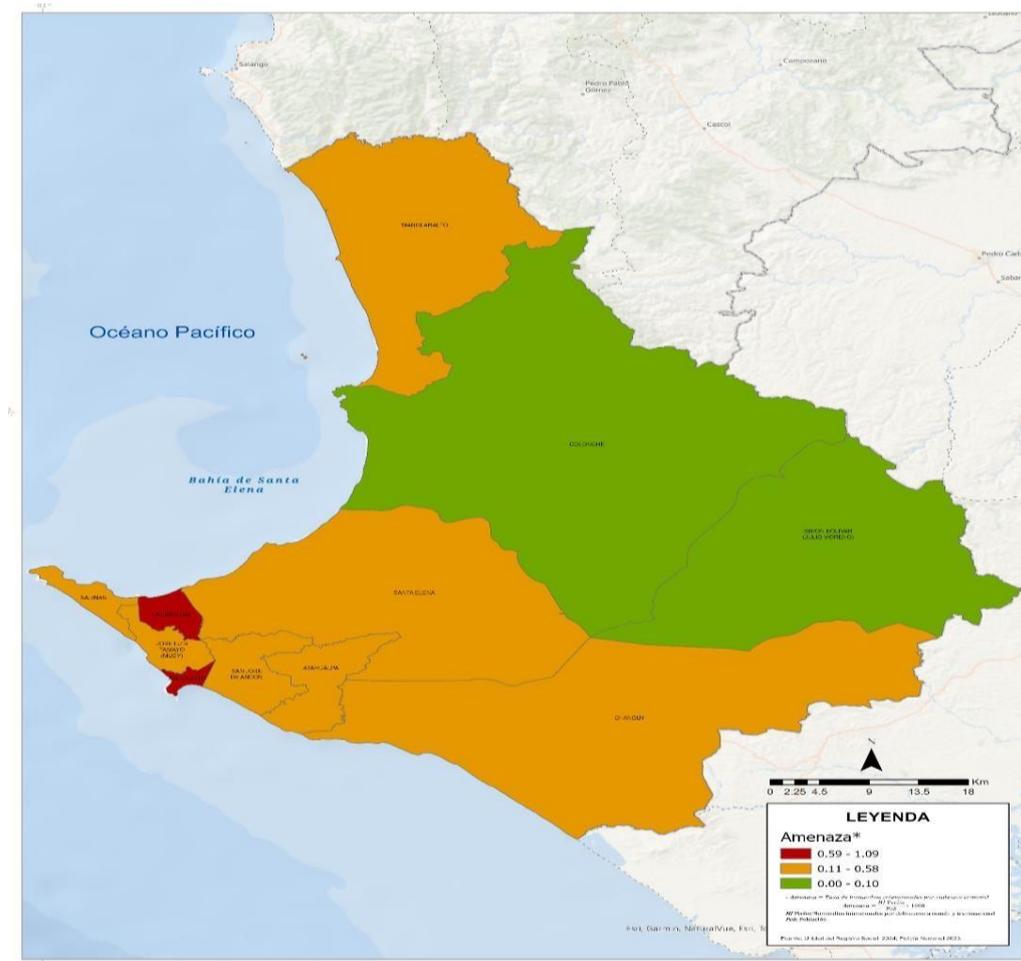
- Fragmentación institucional: La presencia de múltiples organismos de seguridad con competencias y responsabilidades superpuestas puede generar confusiones y dificultades para establecer una coordinación efectiva.
- Falta de protocolos y procedimientos claros: La ausencia de protocolos y procedimientos estandarizados para la coordinación entre los diferentes organismos de seguridad puede dificultar la colaboración y generar conflictos en la toma de decisiones.
- Falta de liderazgo político: La falta de un liderazgo político fuerte y comprometido con la seguridad pública puede limitar la capacidad de promover la coordinación entre los diferentes organismos de seguridad.
- Deficiencias en la planificación estratégica: La falta de una planificación estratégica integral y compartida entre los actores de seguridad puede dificultar la identificación de objetivos comunes y la definición de acciones coordinadas para abordar los desafíos de seguridad en la provincia.

8.2 Focalización Territorial.

Para la focalización territorial se han construido mapas de calor respecto a la amenaza y la vulnerabilidad, para determinar las zonas en donde cada fenómeno se concentra en mayor medida.

Para la amenaza se utiliza la tasa de homicidios relacionadas con la violencia criminal por cada 1000 habitantes a nivel parroquial, para normalizar la frecuencia de muertes violentas por la cantidad de población en cada territorio. Para la vulnerabilidad se utiliza el número de hogares pobres por la cantidad de hogares a nivel parroquial. Posteriormente se vincula los dos fenómenos de acuerdo a la parametrización del riesgo y se obtiene un mapa bivariable identificando las zonas en donde la amenaza y la vulnerabilidad se presentan en mayor medida.

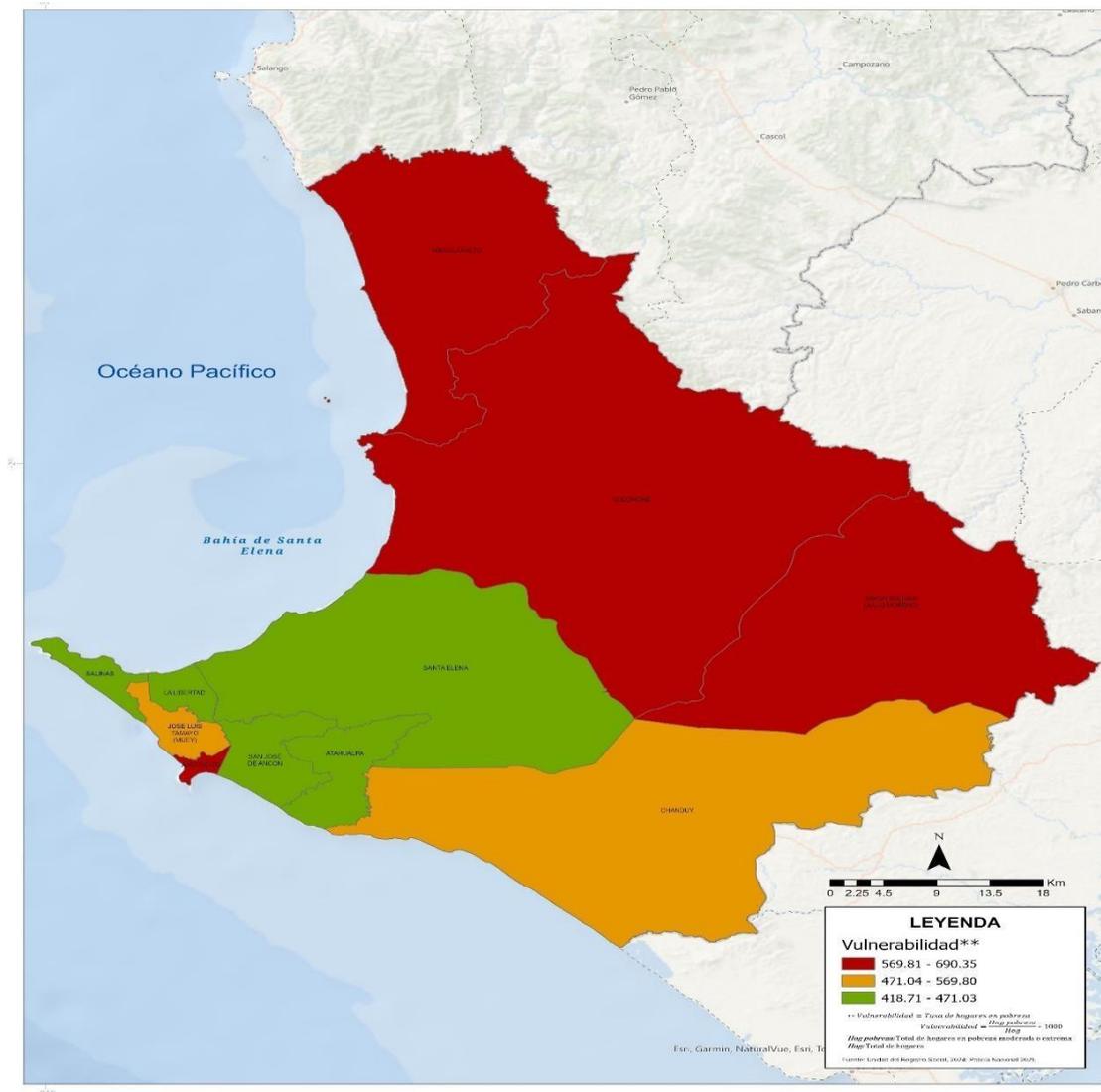
Ilustración 3 Mapa de Amenazas de la Provincia de Santa Elena



Fuente: Ministerio del Interior, Registro Estadístico de Muerte Violentas
Elaboración: Equipo Consultor

A nivel parroquial, la amenaza se concentra en las parroquias de la Libertad y Anconcito, mientras que en un segundo nivel de intensidad se presenta Salinas, José Luis Tamayo, San José de Ancón, Atahualpa, Santa Elena, Chanduy y Manglaralto.

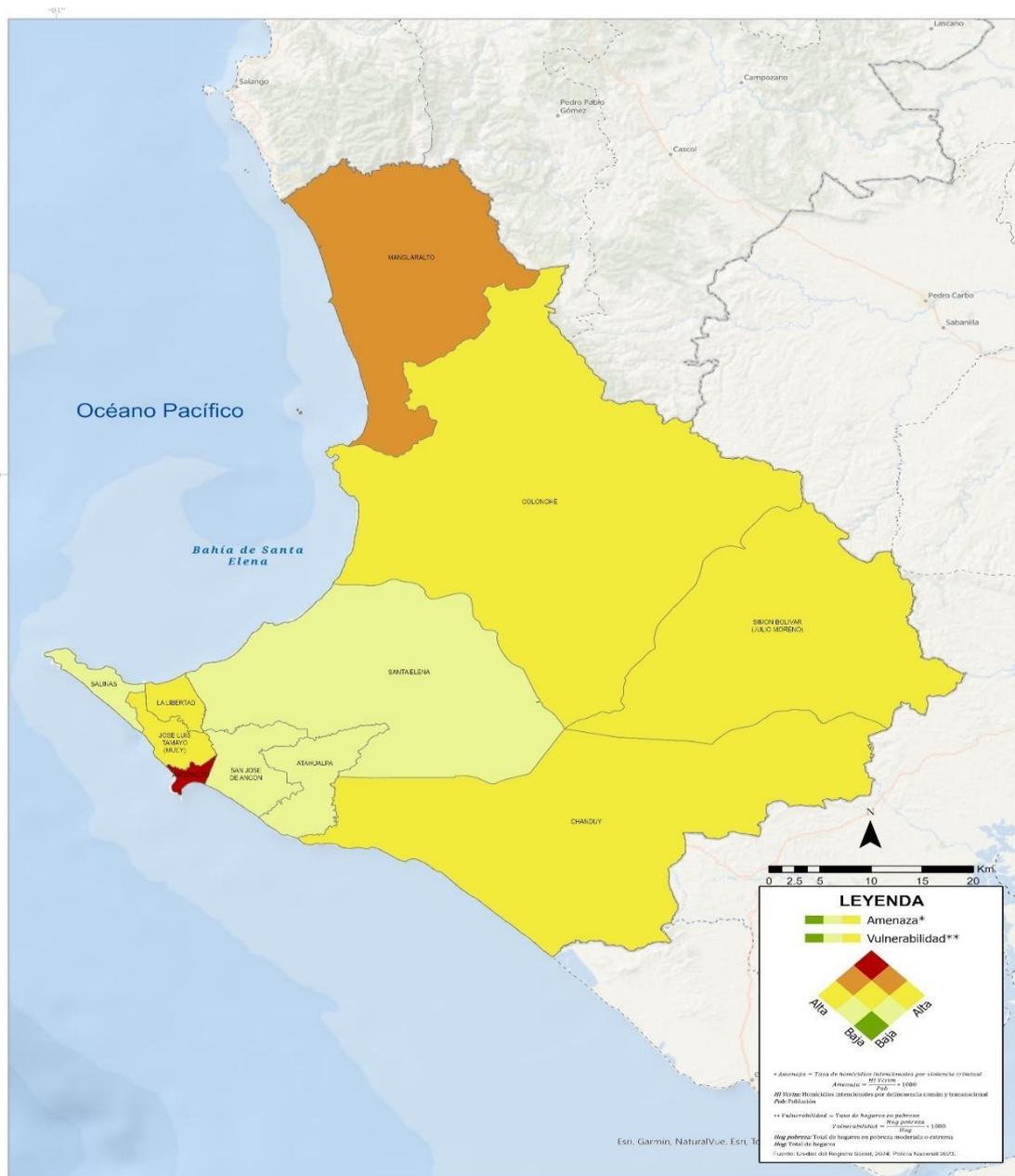
Ilustración 4 Mapa de Vulnerabilidad de la Provincia de Santa Elena



Fuente: Unidad del Registro social
Elaboración: Equipo Consultor

Con respecto a la vulnerabilidad, las parroquias en donde se presenta mayor concentración son Manglaralto, Colonche, Simón Bolívar, Anconcito. En un segundo nivel de intensidad están José Luis Tamayo y Chanduy.

Ilustración 5 Mapa de Riesgo de la Provincia de Santa Elena



Fuente: Unidad del Registro social; Ministerio del Interior, Registro Estadístico de Muerte Violentas

Elaboración: Equipo Consultor

De acuerdo a la combinación de los tipos de fenómenos, se debe priorizar las intervenciones en la parroquia de Anconcito y en un segundo nivel de priorización Manglaralto.

9. PROCESO DE COCREACIÓN DEL PLAN.

El taller de Co – creación se realizó el 25 de abril a través de la convocatoria de diferentes

actores de la sociedad civil, academia, instituciones públicas nacionales y locales, así como Gads municipales y parroquiales.

A partir del diagnóstico se determinaron las principales problemáticas y a través de la metodología world café, se plantearon alternativas de solución para cada una de ellas. De esta manera, se fomentó la discusión sobre actividades que se están poniendo en marcha o nuevas intervenciones que se podrían realizar para enfrentar los problemas de inseguridad en la provincia.

La metodología World café permite el debate en mesas de trabajo, el debate gira en un tema principal y varias propuestas que abordan positivamente las problemáticas, que son conducidas por el moderador, generando que los participantes opinen y generen ideas que son recolectadas. A continuación se presentan los principales aportes de los participantes por cada una de las problemáticas discutidas.

9.1 Mesa 1: Violencia contra la mujer y miembros del núcleo familiar

La violencia de género es un problema grave en la provincia de Santa Elena, que afecta a mujeres de todas las edades y clases sociales. Las cifras de casos denunciados son alarmantes, y se estima que muchos más casos no son reportados por miedo, vergüenza o falta de apoyo.

La falta de recursos y de políticas efectivas para prevenir y combatir la violencia de género en la provincia agravan la situación. Las mujeres víctimas de violencia muchas veces no encuentran el apoyo necesario para salir de esa situación, y los agresores no reciben la sanción adecuada por sus acciones.

Entre las principales soluciones abordadas en el taller se pudieron identificar las siguientes:

1. Fortalecimiento de infraestructura y recursos: Esta alternativa implica mejorar y ampliar la infraestructura existente para brindar atención a las víctimas de violencia de género, así como dotar de los recursos necesarios a los profesionales encargados de ofrecer apoyo y asesoramiento. Esto incluye la creación de refugios y centros de atención especializados, así como la formación de personal capacitado en la detección y manejo de situaciones de violencia de género.

2. Fortalecimiento de programas educativos y de concientización: Esta iniciativa se centra en la implementación de programas educativos en escuelas, comunidades y medios de comunicación para sensibilizar a la población sobre la violencia de género, sus causas y consecuencias. Se busca promover valores de equidad, respeto y no violencia, así como brindar información sobre los derechos de las mujeres y los recursos disponibles para enfrentar esta problemática.

3. Fortalecimiento de capacidades y empoderamiento: Esta medida se enfoca en ofrecer capacitación y apoyo a las mujeres víctimas de violencia de género para que puedan

reconocer, denunciar y superar las situaciones de violencia en las que se encuentran. También busca promover el empoderamiento de las mujeres a través de la promoción de su autonomía, autoestima y toma de decisiones, permitiéndoles romper con el ciclo de la violencia y construir relaciones saludables y equitativas.

4. Promoción de la participación juvenil: Esta estrategia busca involucrar a las y los jóvenes en la prevención de la violencia de género a través de la promoción de espacios de diálogo, reflexión y acción. Se busca fomentar en la juventud valores de igualdad, respeto y no violencia, así como promover su participación activa en la construcción de una sociedad más justa e igualitaria. La participación juvenil en la erradicación de la violencia de género es clave para generar un cambio cultural y social duradero.

Las prefecturas tienen competencias específicas en materia de desarrollo territorial, planificación y gestión de recursos naturales, infraestructura vial, ordenamiento territorial, entre otras. En el contexto de la prevención de la violencia de género, las prefecturas pueden jugar un papel importante en la promoción de políticas públicas que fomenten la igualdad de género y la prevención de la violencia contra las mujeres.

Para desarrollar la propuesta de diseño de intervención en el ámbito de las competencias de la prefectura de Santa Elena, se podría considerar lo siguiente:

1. Promoción de la igualdad de género en el desarrollo territorial: La prefectura pueden promover la incorporación de enfoques de género en la planificación y gestión del territorio, garantizando que las políticas y programas territoriales sean inclusivos y sensibles a las necesidades de las mujeres. Esto podría incluir la implementación de planes de igualdad de género en el ámbito territorial.

2. Fortalecimiento de capacidades: La prefectura pueden llevar a cabo programas de capacitación y sensibilización dirigidos a funcionarios públicos, líderes comunitarios y sociedad civil en general, sobre la importancia de prevenir la violencia de género y promover la igualdad de género en todos los ámbitos.

3. Coordinación interinstitucional: La prefectura pueden actuar como facilitadoras en la coordinación entre diferentes entidades gubernamentales, organizaciones de la sociedad civil y sector privado para implementar acciones conjuntas en la prevención de la violencia de género. Esto podría incluir la creación de redes de apoyo y colaboración interinstitucional.

4. Implementación de acciones específicas: La prefectura pueden implementar acciones concretas en el ámbito territorial para prevenir la violencia de género, como la creación de espacios seguros para las mujeres, la promoción de la participación política y económica de las mujeres, y la atención integral a las víctimas de violencia de género.

9.2 Mesa 2: Incremento de NNA involucrados en actividades ilícitas y homicidios intencionales.

Entre las principales propuestas de intervención, en esta tematica se mencionarán; Fortalecimiento de Habilidades técnicas; alianzas entre empresa privada, comunidad y Prefectura para el desarrollo de proyectos turísticos, ampliación del proyecto NNA con la prefectura para incluir a familias y jóvenes.

1. Ampliación del proyecto de NNA con la prefectura para incluir a las familias y los jóvenes:

Esta alternativa propone fortalecer el proyecto existente de atención a niños, niñas y adolescentes en situación de riesgo, involucrando activamente a las familias y a los jóvenes en el proceso. La idea es brindar un apoyo integral que no solo se centre en los NNA, sino que también abarque a su entorno familiar y social. Esto puede incluir capacitaciones para padres, talleres de habilidades sociales para los jóvenes, asesoramiento psicológico y orientación educativa. Al incluir a las familias y jóvenes en el proyecto, se busca generar un impacto más significativo y sostenible en la protección y bienestar de los NNA.

2. Generación de espacios de formación técnica en jóvenes de sectores vulnerables:

Esta alternativa se enfoca en proporcionar oportunidades de formación técnica y capacitación laboral a los jóvenes que se encuentran en sectores vulnerables, con el objetivo de brindarles las herramientas necesarias para acceder a empleos dignos y alejarse de entornos violentos. Estos espacios de formación pueden incluir cursos de formación profesional, talleres prácticos, pasantías en empresas, entre otros. La idea es empoderar a los jóvenes a través de la adquisición de habilidades y competencias laborales que les permitan construir un futuro más prometedor y alejado de la violencia.

3. Alianzas entre empresa privada, comunidad y Prefectura para el desarrollo de proyectos turísticos:

Esta alternativa propone la creación de alianzas estratégicas entre empresas privadas, la comunidad local y las autoridades de la Prefectura para impulsar el desarrollo de proyectos turísticos en la zona. Estos proyectos no solo pueden generar empleo y oportunidades económicas para la población local, sino que también pueden contribuir a mejorar la imagen y la seguridad de la comunidad. A través de iniciativas turísticas sostenibles y socialmente responsables, se busca fomentar el desarrollo social y económico de la zona, brindando alternativas de desarrollo y crecimiento para los NNA y sus familias.

Una propuesta concreta que la prefectura podría desarrollar para ampliar su proyecto de

prevención en niños y niñas, involucrando a jóvenes y familias, podría ser la creación de un programa de mentoría comunitaria. Este programa estaría enfocado en brindar apoyo y orientación a niños y adolescentes en situación de vulnerabilidad, a través de la participación activa de jóvenes voluntarios y el acompañamiento de profesionales de la prefectura.

El programa de mentoría comunitaria podría incluir las siguientes acciones:

1. Selección y capacitación de jóvenes mentores: La prefectura podría convocar a jóvenes de la comunidad interesados en ser mentores, brindándoles formación en habilidades de escucha activa, comunicación efectiva, resolución de conflictos y prevención de la violencia. Los mentores serían responsables de establecer una relación de confianza con los niños y adolescentes asignados, ofreciéndoles apoyo emocional, orientación y acompañamiento en su desarrollo personal.

2. Asignación de niños y adolescentes en riesgo: A través de un proceso de identificación y evaluación de las necesidades de los niños y adolescentes en la comunidad, la prefectura podría asignar a aquellos en mayor situación de vulnerabilidad a un mentor. Se priorizaría la atención a aquellos que presenten factores de riesgo como violencia familiar, abandono escolar, consumo de drogas, entre otros.

3. Diseño de actividades de mentoría: Los mentores y profesionales de la prefectura podrían colaborar en la planificación de actividades educativas, recreativas y de formación en valores para realizar con los niños y adolescentes. Estas actividades podrían incluir talleres, salidas culturales, prácticas deportivas, charlas y encuentros grupales, enfocados en fortalecer la autoestima, habilidades sociales y el bienestar emocional de los participantes.

4. Seguimiento y evaluación del programa: Se llevaría a cabo un seguimiento periódico de las intervenciones realizadas por los mentores, así como una evaluación de los resultados obtenidos en términos de impacto positivo en la vida de los niños y adolescentes. Se podrían establecer indicadores de éxito como la mejora en el rendimiento escolar.

9.3 Mesa 3: Falta de Coordinación entre los actores involucrados en la cadena de valor. Con base a la identificación de las problemáticas priorizadas en temas de seguridad en la provincia de Santa Elena, la deficiencia en la coordinación entre diversas instituciones o actores involucrados en la cadena de valor de la seguridad ciudadana se presenta como el primer escenario de acción concreta que debe liderar la prefectura, por lo tanto, con el aporte de los representantes de las instituciones asistentes se identifica los siguientes tres aportes de alternativas.

1. Activación del Consejo de seguridad provincial: La activación del Consejo de seguridad

provincial liderado por la prefectura está dirigido a una amplia convocatoria a instituciones y sectores públicos y privados, que se enfoquen en pensar, planificar y diseñar el desarrollo de la provincia en temas de seguridad ciudadana, es decir, mediante la vinculación de diversos actores determinar el modelo y visión provincial que se necesita y desea.

Como primer elemento a describir se presenta el liderazgo y convocatoria del gobierno provincial, la coordinación y vinculación de diferentes actores debe estar liderado por parte de la autoridad provincial, tomando en cuenta a instituciones y actores estatales centrales, gobiernos locales, organizaciones civiles o comunitarias, ONGs o fundaciones que activen en territorio, comités de profesionales, representantes de sectores productivos y comerciales.

La diversidad de actores permite que el Consejo de seguridad enfoque su trabajo en el análisis y profundización a diferentes niveles tanto estructural, preventivo, reactivo, restaurativo y de rehabilitación.

Nivel estructural: se refiere a las condiciones materiales, ideológicas, sociales, económicas, culturales e históricas que atraviesan de manera longitudinal el problema de inseguridad, por ejemplo, educación, pobreza, empleo, servicios básicos, derechos humanos, tejido social y discriminación. Este se puede considerar un nivel estratégico, es decir, se planifica y coordina la intervención de los diversos actores en favor de una o varias estrategias, mismas que delinear los futuros planes o proyectos específicos que se materialicen en los otros niveles.

Se ejemplifica algunas menciones de estrategias que se pueden desarrollar en este nivel:

- Acceso al arte y cultura comunitario
- Buen trato y educación de calidad
- Empleo y oportunidades para nuevas generaciones
- Cuidado de la memoria histórica y saberes generacionales

Nivel preventivo: contempla las acciones que se coordinan y ejecutan a través de planes o proyectos en favor de cumplir las estrategias planteadas en el nivel estructural, aquí se concentra todo aporte que permita afectar de manera positiva las condiciones y calidad de vida de la población en general y que coadyuven a evitar el cometimiento de hechos de inseguridad y violencia. Algunos ejemplos de proyectos preventivos pueden ser recuperación, acceso, utilización y goce de los espacios públicos, reestructuración urbana, cambios en modelos productivos, proyectos de educación comunitaria, entre otros.

Nivel reactivo: en el siguiente nivel de trabajo se generan acciones y proyectos direccionados a responder de manera efectiva ante los hechos ya sucedidos, a este nivel se alinean acciones operativas de disuasión, control y detención de los actos violentos o

delictivos. Es aquí donde se centran los esfuerzos de equipamiento, planificación, operación y ejecución de acciones territoriales.

Nivel restaurativo: es fundamental que dentro del consejo de seguridad provincial se pueda motivar procesos de restauración de la seguridad ciudadana, promoviendo el acceso a la justicia de manera oportuna y de manera diligente, gestionando procesos de restauración de la convivencia pacífica, protección y restauración de derechos, justicia restaurativa, concejos de paz, centros de mediación y cualquier acción que permite subsanar las afectaciones que se han producido por el uso de la violencia, tanto a nivel social como a nivel delincucional.

Nivel de rehabilitación: posiblemente este escenario sea el más complicado de materializar, debido a las competencias que posee el estado central sobre el sistema de rehabilitación social, sin embargo, el desarrollo y la visión de un territorio que promueve la convivencia, el respeto a los derechos, la paz, la vinculación y con un tejido social fuerte y reconstruido, puede generar mejores condiciones para una posible rehabilitación y reinserción social de las personas que han mantenido conflictos con la ley. En este nivel es necesario superar el pensamiento de las personas condenadas por actos delictivos y criminales, sino que, es necesario pensar que pueden haber otras personas que se encuentran en posición de agresores o que tienen conflictos con las normas y leyes que afectan los procesos de convivencia pacífica, por ejemplo, temas de violencia intrafamiliar, riñas y agresiones vecinales, daño a la propiedad pública y privada, discriminación y acoso, consumo conflictivo de sustancias, entre otras. Esta población que por diversas condiciones mantienen conflictos con las normas y leyes, pueden y deben vincularse con procesos de rehabilitación que pueden estar diseñados desde diversas instituciones a nivel territorial.

El desarrollo de esta primera alternativa se mantiene a un nivel de visión macro, es decir, es un proceso de convocatoria, planificación, vinculación y trabajo desde las líneas de política pública, estrategias, planes y proyectos. Como parte de la materialización de esta alternativa se tiene en claro la sostenibilidad de estos procesos, que pueden monitorearse mediante equipos de trabajo específicos donde participen especializados actores que aporten en los diferentes niveles y desde sus competencias.

La materialización de esta alternativa esta direccionada al cumplimiento de planes de acción específicos que las instituciones se comprometen a realizar en favor de las políticas públicas y estrategias establecidas, de igual manera, es necesario diseñar y aplicar sistemas de seguimiento, monitoreo y evaluación para objetivos e indicadores que se hayan identificado en cada uno de los niveles desarrollados, esto con la finalidad de recomponer, ajustar o fortalecer los procesos que se encuentran planificados.

El principal objetivo de esta alternativa es consolidar una relación comprometida de todos los actores y sectores del territorio para la ejecución de una visión común de la provincia, trabajar con base a una idea clara de cómo se puede afectar de manera positiva a la seguridad ciudadana con el trabajo interinstitucional y ciudadano.

2. Ferias de prestación y acceso a servicios: El desarrollo de esta alternativa en las mesas de trabajo se sustenta a dos niveles, nivel de planificación y nivel operativo territorial, teniendo como principal objetivo la concentración de esfuerzos conjuntos entre las diversas instituciones para acercar a la población hacia la institucionalidad.

Se fundamenta en la generación de un modelo y agenda de ferias institucionales que se activen en los distintos territorios provinciales, que las lidere la prefectura y ejecutan las instituciones públicas o privadas convocadas a la participación.

A través de esta alternativa se busca activar el poder de convocatoria desde la prefectura, conocer la oferta de servicios y capacidades institucionales, coordinar y liderar las agendas de trabajo y acercar los diferentes servicios institucionales a la comunidad para que se aporte a los sistemas de convivencia y seguridad ciudadana.

La alternativa permite que la brecha entre la formalidad de las instituciones y la ciudadanía disminuya, fomentando el conocimiento y acceso a los servicios que la comunidad puede tener.

Dentro del plano organizativo institucional, esta alternativa operativa puntual se centra en la capacidad de compromiso y coordinación que se desarrolle entre las diversas instituciones, además, que permite materializar en territorio el accionar y la presencia de las instituciones.

La alternativa de ferias que involucren a instituciones de salud pública y privada, organismos de control, ONGs, servicios sociales, justicia y resolución de conflictos, atención a grupos prioritarios, organizaciones de participación ciudadana, capacitaciones, sensibilizaciones, arte, cultura y convivencia, permiten convocar y movilizar el interés ciudadano, teniendo como resultado el encuentro, convivencia, tolerancia, conocimiento y empoderamiento de la comunidad.

9.3 Mesa 4: Incremento del Consumo de Drogas y microtráfico por parte de diferentes grupos poblacionales.

Entre las principales alternativas para mitigar los efectos del consumo y expendio de las drogas, se puede señalar lo siguiente:

- Escuelas de Parentalidad. Los participantes en el taller de co - creación recomendaron fortalecer el rol de la familia para proteger a los NNA y jóvenes, evitando así el primer acceso o relación con el consumo.

Así también, se debe brindar información para que los padres puedan identificar hábitos o comportamientos que estén relacionados al consumo, para que puedan brindar el soporte y la atención respectiva.

Es importante, que dentro de este tipo de procesos, se brinde información de los tipos de drogas que existe y a la que están expuestas sus hijos.

- Campañas educomunicacionales. Otra alternativa planteada para prevenir el consumo de drogas, es la realización de campañas educomunicacionales sobre los efectos del consumo y las formas de evitar el primer contacto con las drogas.

Se recomienda realizar campañas en diferentes medios, especialmente en las redes sociales que son las que en mayor medida tienen acceso los adolescentes y jóvenes.

- Ofertas de Uso del tiempo libre, empleo y oportunidades económicas. Se discutió como los efectos de la crisis económica, ha incidido en el deterioro del empleo y eso ha ocasionado que se presente al microtráfico como alternativa para fuentes de ingreso. Por tanto, se recomienda aprovechar el potencial turístico de la provincia, incentivando el empleo de jóvenes, para evitar que se relacionen con actividades de microtráfico.

Así también, se recomienda que los programas de escuelas y clubes deportivos que ya existen en la provincia, puedan ser permanentes. Que se brinde alternativas de uso del tiempo libre y que puedan ser fortalecidos a través de alianzas con el ministerio del deporte o el sector privado.

- Incrementar establecimientos de rehabilitación e incluir un seguimiento a los jóvenes. De acuerdo a la oferta de establecimientos de salud en la provincia, tanto públicos, privados o de la sociedad civil, se brinda cierto tipo de atención a jóvenes para su rehabilitación, sin embargo, no existen protocolos de seguimiento a su condición. Se habla de un porcentaje alto de reincidencia, por lo que, se propone que se establezcan alianzas entre la prefectura y este tipo de establecimientos para realizar el seguimiento respectivo y evitar la reincidencia de los jóvenes en el consumo de la droga. Incluso se recomienda que la misma prefectura pueda construir un centro de rehabilitación familiar.

Se recomienda también, controlar la calidad de los servicios que brindan estos tipos de centros de rehabilitación, dado que, no existe seguimiento a los procesos que son parte de los jóvenes.

- Control de expendio y consumo. Además de las acciones preventivas que se pueden desarrollar, se recomienda que se exhorte a las instituciones de control, que coordinen operativos para reducir el consumo.

Así también se recomienda que los gobiernos locales, trabajen en la recuperación de espacios públicos en donde se consume sustancias sujetas a fiscalización. Es necesario que se identifiquen estos tipos de espacios y exista una articulación entre los diferentes niveles de gobierno, para además de la recuperación del espacio público, paralelamente existan acciones de control y de vinculación comunitaria, para incentivar su uso.

Se recomienda que la estrategia que se implemente, considere los diferentes momentos de este fenómeno, es decir, trabajar en la prevención, atención y rehabilitación de manera integral, dado que, la población se encuentra expuesta al primer consumo o ya son consumidores que requieren tratamiento.

9. ESTRUCTURA PROGRAMÁTICA DE CONSTRUCCIÓN DEL PLAN.

La matriz programática del plan provincial, constituye un instrumento de planificación mediante el cual se ha organizado principalmente las iniciativas propuestas por diferentes actores, en materia de seguridad ciudadana y convivencia social pacífica, mismas que se encuentran representadas en programas, proyectos o acciones, identificando a las instituciones responsable y corresponsables de la ejecución de las mismas; entre otros temas de interés para una toma de decisiones informadas y un flujo de trabajo adecuado en beneficio de la ciudadanía.

En este sentido, la matriz programática se compone de aspectos relacionados con: objetivo general, objetivos específicos, responsable de la Prefectura, propuestas de programas y proyectos, presupuesto referencial, indicadores por proyecto, red interinstitucional y red interna. Para cada uno de los objetivos específicos, se determinará un proyecto emblemático para el cual, se desarrollará una teoría del cambio como plan de implementación.

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

Ilustración 6 Ejes Transversales Política de Seguridad



De igual manera, el plan se alinea a los cinco enfoques de la Política de Seguridad, misma

que comprende el respeto incondicional de los Derechos Humanos y los principios de igualdad y no discriminación de cualquier índole, de conformidad con el artículo 2 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y demás tratados, pactos o convenios internacionales relacionados con el tema (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas, 2012).

Dichos enfoques se constituyen como los pilares esenciales para el diseño y ejecución de políticas públicas para la construcción de una cultura de paz y prevención para la seguridad ciudadana y convivencia social pacífica que beneficie a todos los habitantes de la provincia.

Ilustración 7 Enfoques de Derechos Humanos



En este sentido, a continuación se presenta la matriz programática con el objetivo general, 4 objetivos específicos y 12 proyectos que pueden ser implementados por la prefectura.

10.1 Objetivo General y Específicos.

Objetivo General	
Contribuir a la reducción de la inseguridad en la provincia, a través de la atención de los factores de riesgo y el fortalecimiento a los factores protectores del delito y la violencia, focalizando la atención en los grupos vulnerables especialmente en niños, niñas, adolescentes y jóvenes y en mujeres.	

Objetivo Específico	Responsable	Proyectos	Indicadores por Proyecto
Fortalecer la articulación de las instituciones involucradas en la	Responsable del Plan	Ferias Ciudadanas y Acompañamiento institucional	Índice de Percepción de Inseguridad
	Responsable del Plan	Fortalecimiento del Consejo de	Porcentaje de cumplimiento de los

cadena de valor de la seguridad ciudadana		Seguridad Ciudadana Provincial	compromisos de la prefectura asumidos en el Consejo
	Coordinación a través del Consejo Provincial de Seguridad Ciudadana.	Coordinación para la mejora de la cobertura de los servicios de seguridad ciudadana	Porcentaje de cobertura de los servicios de seguridad ciudadana.
Incrementar el buen uso del tiempo libre y reducir la vulnerabilidad de niños, niñas, adolescentes y jóvenes para evitar su involucramiento en actividades ilícitas.	Dirección de Vinculación Ciudadana	Programa de Atención integral de Adolescentes y Jóvenes	Porcentaje de beneficiarios que han participado de incidentes violentos, vandalismo o incivildades antes y después del programa
	Dirección de Vinculación Ciudadana	Fortalecimiento de habilidades técnicas, enfocadas en el sector turístico.	Porcentaje de beneficiarios que han accedido al mercado laboral
	Dirección de Vinculación Ciudadana	Escuelas y clubes Deportivos	Buen uso de tiempo libre de NNA y Jóvenes
	Coordinación a través del Consejo Provincial de Seguridad Ciudadana.	Atención prioritaria a Niños, niñas, adolescentes y jóvenes	Porcentaje de Población de NNA y jóvenes atendidas por los servicios del Gobierno central y Gad municipales.
Contribuir a la erradicación de todas las formas de violencia contra la mujer y miembros del núcleo familiar a través de programas de prevención, atención y derivación para la protección	Dirección de Vinculación Ciudadana	Empoderamiento Social para atender la violencia de género.	Porcentaje de incidentes de violencia reportados por mujeres participantes del programa. Porcentaje de variación de la escala de riesgo de sufrir violencia de las beneficiarias del proyecto.
	Dirección de Vinculación Ciudadana	Prevención Integral del consumo problemático de alcohol y drogas.	Índice de prevalencia del consumo de alcohol y droga
Reducir el consumo problemático de alcohol y drogas por parte de diferentes grupos poblacionales de la provincia.	Coordinación a través del Consejo Provincial de Seguridad Ciudadana.	Atención al consumo problemático del alcohol y la Droga	Porcentaje de población atendida por consumo problemático del alcohol y la Droga por parte del por los

			servicios del Gobierno central
	Coordinación a través del Consejo Provincial de Seguridad Ciudadana.	Controles Interinstitucionales sobre la venta y consumo de alcohol y droga	Porcentaje de incidentes de libadores reportados en el ECU 911.

10.2 Plan de Implementación – Teoría del Cambio

Como plan de implementación, se presenta la teoría del cambio de los proyectos emblemáticos que serán desarrollados por la prefectura:

- Ferias Ciudadanas y Acompañamiento Institucional.
- Programas de Atención integral de adolescentes y jóvenes.
- Proyecto de Empoderamiento Social para atender violencia de género.
- Programa Integral de Prevención del consumo problemático de alcohol y drogas.

9.2.1 Ferias Ciudadanas y Acompañamiento Institucional

Lo que nos enseña la Evidencia

Tal como hemos referido, la inseguridad es un fenómeno multicausal, que surge a raíz de causas estructurales, personales y de entorno. Los comités rurales por la paz, abordan problemáticas como la falta de cohesión social (Shaw & McKay, 1942), factores del entorno familiar (Besemer & Farrington, 2012; Junger, Greene, Schipper, Hesper, & Estourgie, 2013), la red de contactos (Patacchini & Zenou, 2008), así también como las condiciones del entorno físico como el descuido, el abandono, la falta de cohesión comunitaria, la falta de iluminación y la facilidad de acceso a vías de escape, entre otras, aumentan la probabilidad de que un crimen sea cometido (CAF - Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe, 2014). En cuanto al entorno social, cerca de la mitad de las personas en América Latina consideran que la gente de la zona donde habitan no es muy unida ni confiable (CAF - Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe, 2014).

Partiendo de estos factores, una de las teorías que explica el cometimiento de un delito, se refiere al requiere “triángulo del crimen” (CAF - Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe, 2014). Este triángulo está conformado por “un potencial agresor, la ausencia de un supresor efectivo y un objetivo apropiado” (CAF - Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe, 2014, pág. 115). Esto quiere decir que un crimen se da dónde y cuándo las condiciones adecuadas se presentan para que un infractor ejecute su acción. Al afectar esas condiciones, las probabilidades de que se suscite un crimen se reducen significativamente.

Dentro del esquema general de seguridad ciudadana y enfocado en los componentes del “triángulo del crimen”, la organización y acción comunitarias tienen la capacidad de incrementar la seguridad a través de las acciones coordinadas de sus habitantes. Las comunidades pueden afectar su entorno y apropiarse del espacio público, afectando condiciones inmediatas para el cometimiento de un crimen. En primer lugar, se debe cambiar y mejorar el entorno físico de barrios y comunidades para reducir los espacios en los que los crímenes tienen posibilidad de éxito, es decir se reduce la capacidad de los criminales de identificar un objetivo apropiado (sea persona o propiedad). En segundo lugar, la apropiación del espacio público, tanto desde una lógica de vigilancia arbitraria como programas de vigilancia comunitaria como desde una lógica de vigilancia natural a través de una apropiación “natural” del espacio público, crea un supresor efectivo que limita la acción criminal. De este modo, desde la acción comunitaria se pueden construir intervenciones principalmente preventivas que aumenten la percepción de vigilancia comunitaria y limiten las condiciones propicias para el éxito de los criminales.

Cuando se fortalece la cohesión social, también se fortalecen las relaciones entre los ciudadanos y la policía que, a su vez, puede incrementar la eficacia de la acción policial al tener canales de comunicación abiertos y constantes entre ambos actores.

Abt et al. (2018) identificaron cinco estudios que analizan programas enfocados en reducir la violencia y la delincuencia mediante la participación y la movilización de actores relevantes de la comunidad (incluidos líderes religiosos, personal escolar y oficiales de policía) para el desarrollo e implementación de sistemas de prevención a nivel comunitario.

Una experiencia exitosa sobre la corresponsabilidad entre actores es El Pacto de Pelotas por la Paz, el cual es un plan de seguridad ciudadana liderado por el Municipio de Pelotas en Brasil desde 2017. Consiste en un conjunto de estrategias encaminadas a reducir la violencia y promover una cultura de paz a través del compromiso de las instituciones participantes.

Su lanzamiento fue en agosto de 2017 en respuesta a la creciente tasa de homicidios de la ciudad, el pacto se centra en la prevención social, la tecnología, la planificación urbana, la supervisión administrativa y la aplicación de la ley para reducir la violencia y el crimen en la ciudad. El pacto ha reducido con éxito la violencia y el crimen en Pelotas integrando fuerzas sociales y políticas y empleando estrategias basadas en evidencia para crear un nuevo concepto de seguridad. En la iniciativa han participado todos los sectores de la sociedad, incluidas instituciones públicas, cuerpos policiales, asociaciones educativas y culturales, empresas y asociaciones laborales. El pacto ha restablecido la confianza pública en las instituciones municipales y continúa previniendo la violencia a través de una multitud de proyectos.

El Pacto consiste en una continua articulación y coordinación de acciones entre la institución encargada de la prevención, el control, la administración de justicia y la rehabilitación social. Servidores públicos, policías, jueces, procurador público, trabajan juntos para reducir el crimen y la violencia.

Al inicio del Pacto la prioridad era el control, patrullaje policial, inspección y persecución, pero unos meses después las acciones de prevención empiezan a tener un papel protagonista.

El Pacto también fortalece la coordinación entre instituciones de otros poderes del Estado, tiene diferentes niveles de coordinación, pero se enfocan especialmente en cada caso, patrón o lugar. Una característica curiosa del Pacto es que no ha sido escrito. Quiere decir que no existe un documento ni ningún tipo de instrumento llamado Pacto. Se basa en el compromiso del actor y en el liderazgo del municipio.

Descripción de la Intervención

Esta propuesta contempla la realización ferias ciudadanas a través de las cuales, se genere un mayor conocimiento entre la comunidad de los bienes o servicios que brinda el Estado y reducir barreras de acceso, por otro lado, se implementen mecanismos de coordinación interinstitucional, para fortalecer los servicios del Estado y evitar la duplicidad de acciones, así como un mecanismo de seguimiento al cumplimiento y compromisos asumidos con la comunidad a través de las ferias ciudadanas.

Para esto, se contempla las siguientes fases:

Ferias Ciudadanas. Se debe programar periódicamente, encuentros con la comunidad en los que se pueda presentar los servicios del gobierno central y de los gobiernos locales que incidan en los factores protectores y de riesgo sobre el delito y la violencia y un diagnóstico específico de los principales problemas sobre dichos factores. En este sentido, es necesario contar con Policía Nacional, el Ministerio de Salud, Educación, Inclusión Económica y Social, para abordar las vulnerabilidades de la población. Así también, es necesario vincular a los Ministerios de Agricultura y Turismo, de acuerdo a la vocación económica de la provincia.

Previamente a la realización de las ferias ciudadanas cada institución debe realizar un diagnóstico de las condiciones de la comunidad que aborde entre otros aspectos al menos los siguientes:

Institución Responsable	Factores Estructurales del Delito y la Violencia
Educación	Porcentaje de Deserción Escolar en los establecimientos educativos de la comunidad

	Problemas de infraestructura de los establecimientos educativos de la comunidad
	Problemas asociados al consumo o expendio de drogas en los establecimientos educativos o en sus inmediaciones
Inclusión Económica y Social	Cobertura de los programas sociales en la comunidad.
	Mecanismos de actualización de las necesidades de la comunidad
Salud	Problemáticas de violencia intrafamiliar o consumo de drogas que se hayan identificado en los establecimientos de salud que brindan atención en la comunidad
	Cobertura de los servicios de salud en la comunidad
	Porcentaje de hogares visitados por los servicios extramurales de los establecimientos que brindan atención en la comunidad.
Policía Nacional	Número de UPC y servidores policiales que brindan el servicio en la comunidad
	Diagnóstico situacional de acuerdo a los indicadores del CMI
Ministerio de Agricultura	Cobertura de los servicios o programas en la comunidad

Otro actor que debe vincularse en la realización de este proyecto, es la gobernación, para que exista un solo articulador frente a las instituciones del Gobierno Central. Posteriormente, se debe articular con los líderes comunitarios, toda la logística para llevar a cabo la feria ciudadana y garantizar la presencia de la comunidad.

Las ferias ciudadanas tendrán dos momentos, el primero se refiere a la presentación de los servicios públicos, eventos artísticos que pueda promover la prefectura o que puedan ofrecer las instituciones públicas y que incentiven la articulación con la ciudadanía, así también se espera realizar actividades lúdicas como cines comunitarios en los que se brinde un momento de esparcimiento a los niños, niñas y adolescentes. El segundo momento, será una asamblea con la comunidad, en la que, se expondrán los problemas estructurales vinculados con el delito y la violencia.

Cada una de las instituciones expondrá el diagnóstico levantado y además se dará un

momento a los líderes comunitarios para que desde su perspectiva se discuta de los principales problemas en el ámbito de la seguridad ciudadana que afronta la comunidad.

La prefectura, la gobernación y los líderes comunitarios, sistematizarán los resultados de la discusión y presentarán un plan de trabajo para generar acciones articuladas y enfocadas a la resolución de problemas.

Acompañamiento Institucional: En función de las competencias de coordinación sobre la seguridad ciudadana, la prefectura realizará un seguimiento a la implementación del plan de acción. A través de la gobernación se hará el seguimiento a las actividades y acciones a cargo de las diferentes instituciones del Estado, mientras que a través de los líderes comunitarios, se hará el seguimiento a las actividades de fortalecimiento del tejido social que realice la comunidad.

Este seguimiento se realizará de manera trimestral y de manera semestral se implementará otra Feria Ciudadana para fomentar el uso del espacio público, los cambios o rupturas de las barreras de acceso a los servicios públicos y las actividades lúdicas para NNA y jóvenes. A su vez, se realizará una asamblea de seguimiento, para informar a la comunidad, los resultados del plan de acción y levantar nuevas demandas ciudadanas.

Este ciclo se repetirá, hasta que la comunidad haya sido fortalecida y no exista barreras de acceso sobre el desconocimiento de los servicios públicos a los que la comunidad pueda acceder. De esta manera, también se generan mecanismos de coordinación entre las instituciones públicas y se fortalezca la atención de los factores que inciden en la inseguridad.

Presupuesto: Como elementos mínimos requeridos para la puesta en marcha del proyecto, se requiere un equipo técnico a cargo de la gestión del proyecto y el equipamiento para realizar las ferias.

Partiendo del supuesto que la prefectura durante el primer año de intervención, al menos conformará tres Ferias Ciudadanas en diferentes comunidades se estima un equipamiento mínimo para las mismas.

El equipo mínimo requerido para la ejecución del proyecto estará compuesto por un especialista líder del proyecto y un gestor comunitario.

En este sentido el presupuesto mínimo para arrancar el proyecto durante un año será de USD 40.194 dólares de acuerdo a la siguiente tabla.

Tabla 6: *Presupuesto Referencial*

Rubro	Valor Mensual/Valor Unitario	Valor Anual
Líder del proyecto	1676	22048
Gestor Comunitario	1212	16016

Infocus		450
Carpas para Eventos (3)	400	1200
Mesas (6)	30	180
Sillas (20)	15	300
Presupuesto Total		40194

Cabe señalar que los valores aquí detallados corresponden a una propuesta basada en los análisis obtenidos de las mesas de trabajo, así como de experiencias similares que se han tomado como casos exitosos de estudio para la presente, sin embargo los mismos podrán variar acorde a la naturaleza y realidad de la Prefectura así como a el número de convenios y capacitaciones que la misma considere implementar anualmente, debiendo realizarse un estudio económico específico que determine el mismo así como su éxito.

Teoría del Cambio.

A través de este tipo de intervención, se espera que se genere confianza y articulación entre las instituciones del Estado, especialmente entre los diferentes niveles de gobierno. Así también, se generará mayor confianza entre la ciudadanía y el Estado y se priorizará los problemas específicos de la comunidad.

Gráfico 36: Teoría de Cambio



Los datos cuantitativos, nos refieren un deterioro de los servicios de seguridad en la provincia a pesar de tener una buena cobertura de los mismos, por tanto, este deterioro se explica por problemas de coordinación entre los actores involucrados en la cadena de valor de la seguridad, tal como fue referido por varios participantes de los grupos focales. En este sentido, la realización de las Ferias Ciudadanas y el acompañamiento institucional, además de incidir en la respuesta de las instituciones a las demandas de la

comunidad, genera procesos de articulación que fortalecerá la coordinación entre los actores involucrados.

La realización de esta intervención, supone un trabajo previo de lobby con las instituciones involucradas, para que conozcan el objetivo de la intervención y el enfoque que se debe manejar para la coordinación interinstitucional.

Las actividades previstas serían la construcción de diagnóstico situacional por institución, la presentación de los servicios a la comunidad a la comunidad en la feria, la construcción de un Plan de Acción en la asamblea con la comunidad y el seguimiento a los planes de acción. Estas acciones suponen el liderazgo de la prefectura en función de sus competencias de coordinación sobre la prevención ante la inseguridad. Por tanto, es necesario el fortalecimiento interno con la construcción de un equipo de trabajo para encaminar este trabajo.

Como productos de la intervención obtendremos un diagnóstico comunitario, construido con los insumos del diagnóstico realizado por las instituciones participantes y por los requerimientos de la comunidad. Otro producto es la realización de la Feria Ciudadana como tal, la implementación de la Asamblea Comunitaria y la determinación de los Planes de Acción. El plan de acción debe contemplar actividades de la propia comunidad, recalcando la corresponsabilidad de todos los actores sobre la seguridad ciudadana. Así también debe plantear acciones que puedan ser desarrolladas por las propias instituciones en el corto plazo y no requieran procesos de ajuste interno que podrían afectar el cumplimiento y por tanto, a la confianza de la comunidad.

La realización de todas estas acciones en torno a las ferias ciudadanas, se espera que generen una mayor cohesión social, vinculación con las actividades comunitarias y la generación de mecanismos de coordinación entre las instituciones participantes. Esto se espera que impulse una mayor confianza entre la comunidad y las instituciones públicas, mejorando la percepción de inseguridad en el sector.

La evidencia no demuestra cambios significativos en los índices de inseguridad, reducción de delitos o muertes violentas, pero procesos como el Pacto Por la Paz de Pelotas, demuestran resultados prometedores en este sentido. A pesar de esto, la mayor articulación y coordinación interinstitucional en torno a esta intervención, se espera que provoque un incentivo de coordinación en otros aspectos que pueden incidir en la seguridad y la implementación de otro tipo de proyectos de prevención.

El éxito de la intervención requiere de algunos supuestos:

- Que exista liderazgo por parte de la prefectura en todas las actividades del proyecto
- Que exista el compromiso de cumplir con todas las acciones propuestas en los planes de acción.
- Que la participación comunitaria en las actividades definidas en los planes de acción sea representativa de la población de la comunidad o recinto rural.

- Que la población se involucre activamente en las demás actividades que requieran de la participación comunitaria, para que se reduzca la delincuencia.

Indicadores

Los indicadores que se considerarán para los procesos de monitoreo, seguimiento y evaluación son:

Indicadores de Gestión:

- Número de ferias ciudadanas realizadas
- Porcentaje de instituciones participantes
- Número de acciones preventivas implementadas por los actores de acuerdo al plan de acción.

Indicadores de Resultado:

- Porcentaje de cumplimiento del plan de acción.
- Índice de Satisfacción de la comunidad con los resultados de las acciones ejecutas en el marco de los planes de acción.

Indicadores de Impacto:

- Índice de confianza con las instituciones participantes
- Índice de percepción de la inseguridad.

9.2.2 Programas de Protección integral de adolescentes y jóvenes.

Lo que nos enseña la Evidencia.

La prevención de la violencia e involucramiento de los NNA y jóvenes en actividades ilícitas, comprende iniciativas orientadas al desarrollo de habilidades y capacidades que reduzcan la exposición de niños, adolescentes y jóvenes a determinados factores de riesgo y que fortalezcan ciertos factores protectores, con el fin de reducir la probabilidad de victimización y/o participación de estos individuos en actividades delictivas (Banco Interamericano de Desarrollo, 2024).

A continuación, se presenta algunas de las alternativas más efectivas para enfrentar este tipo de problemas:

Promoción del Desarrollo Socioemocional: Estos programas, que en su mayoría suelen aplicarse en el contexto escolar, tienen como objetivo ayudar a los niños/as y adolescentes a aumentar su capacidad de comprensión y de manejo de las emociones, y a desarrollar relaciones positivas y la capacidad de tomar decisiones responsables.

Para ello, se centran cinco habilidades esenciales: autoconocimiento, autorregulación, sociabilidad, competencia en las relaciones y decisiones responsables (Banco Interamericano de Desarrollo, 2024).

Las competencias sociales y emocionales se consideran relevantes para promover un desarrollo saludable integral, y se asocian con beneficios de largo plazo en términos de menor probabilidad de prevalencia de problemas psicosociales como el involucramiento en delitos, el consumo de alcohol y drogas, la asociación con grupos de riesgo, entre otros.

Este tipo de intervenciones mejora las habilidades sociales y emocionales, las actitudes y el comportamiento y el rendimiento escolar. Los resultados de una revisión sistemática señalan que “en comparación con el grupo de control, el grupo de tratamiento registró una reducción del 26% en la probabilidad de reincidencia de los jóvenes, una disminución estadísticamente significativa. También, según esta revisión, los programas dirigidos a grupos de riesgo obtuvieron un desempeño medio mejor que los observados entre los programas universales” (Banco Interamericano de Desarrollo, 2024)

Programas Redireccionamiento Judicial de Jóvenes infractores: Estos programas, se centran especialmente en evitar la reincidencia de los jóvenes infractores y buscan derivar a los adolescentes hacia alternativas al sistema formal de procesamiento en el ámbito del sistema de justicia, suspendiendo el procedimiento de sanción, manteniendo el interés de culparlos por sus acciones y evitando la reiteración de comportamientos ilícitos.

Este tipo de intervención remite a los adolescentes y jóvenes infractores hacia la participación en programas de rehabilitación alternativos a los procedimientos convencionales de persecución del sistema de justicia, suspendiendo la sanción.

Las acciones y los componentes de estos programas tratan de reforzar la responsabilidad de los jóvenes por sus acciones, y pueden incluir desde medidas menos intensivas (incluyendo solo una reprimenda verbal por parte de un agente policial o un juez, o la fijación de alguna fianza) hasta medidas más intensivas (como la admisión formal a un programa terapéutico, un tratamiento psicológico u otras medidas destinadas a evitar la repetición de la conducta delictiva).

Existen cinco tipos de programas identificados, incluyendo la gestión de casos, el tratamiento individual, el tratamiento familiar, el tribunal de jóvenes y la justicia restaurativa.

Intervención Cognitivo Conductual en NNA: Estas intervenciones consisten esencialmente en un abordaje centrado en el problema, que busca ayudar a las personas a identificar y cambiar creencias, pensamientos y patrones disfuncionales que contribuyen a la incidencia de conductas problemáticas (antisociales, de riesgo y delictivas) en niños/as y adolescentes.

Las intervenciones cognitivo-conductuales adoptan, fundamentalmente, un énfasis funcional en el análisis del comportamiento y sus relaciones con las cogniciones, centrándose, en particular, en los patrones de interpretación de las situaciones sociales y en los procesos de toma de decisiones que realizan los jóvenes.

Estas intervenciones se basan en los principios de la psicoterapia cognitivo-conductual, aunque esto no implica que la intervención sea en sí misma “terapéutica” ni que el

usuario necesariamente presente trastornos de salud mental. Las intervenciones pueden ser de carácter psicológico o psicosocial, y pueden aplicarse individualmente o en grupos, así como de forma presencial o por medios electrónicos (por ejemplo, a través de videollamadas).

Este tipo de intervención se utiliza tanto en el ámbito de la prevención secundaria (centrada en los grupos sociales que, según las evidencias, son más vulnerables y tienen mayor riesgo de participar en actividades delictivas y/o de victimización) como en el de la prevención terciaria (centrada en los que ya han cometido infracciones, con el fin de evitar la reincidencia) de la violencia infanto-juvenil.

“La plataforma Crime Solutions clasifica este tipo de intervención como eficaz para reducir el comportamiento agresivo, mejorar las habilidades relacionadas con el autocontrol, la gestión de la ira, la resolución de problemas y desarrollar habilidades sociales entre niños/as y adolescentes” (Banco Interamericano de Desarrollo, 2024).

Finalmente, intervenciones que estén enfocadas en el fortalecimiento de habilidades técnicas, para contribuir a romper barreras de acceso al mercado laboral y brindar alternativas de ingreso para evitar su involucramiento en actividades ilícitas. Este tipo de intervenciones se enfoca en los factores de riesgo respecto a suplir necesidades económicas.

Este tipo de programas incluye un conjunto amplio de actividades que están orientadas a mejorar la empleabilidad de las personas, incluyendo la nivelación de estudios básicos y secundarios, el acceso a servicios de educación terciaria, la capacitación laboral para el aprendizaje de oficios o para el emprendimiento, y las prácticas de asesoría, orientación e intermediación laboral para obtener empleo.

También se requiere que estos programas incluyan educación en valores y relaciones sociales, para fomentar relaciones equilibradas, solidarias y constructivas entre los jóvenes, enseñar la importancia de valores básicos como el respeto, la empatía y la igualdad, ayudar a los adolescentes a gestionar sus emociones, enseñarles a identificar y expresar adecuadamente sus sentimientos y desarrollar habilidades que les permitan vivir libres de violencia y resolver pacíficamente los conflictos.

En resumen, la prevención de la violencia en jóvenes requiere una combinación de educación, habilidades sociales, y habilidades técnicas.

Descripción de la Intervención

La Prefectura de Santa Elena ha implementado un programa de atención integral de la niñez llamado “Creyendo en nuestros niños”, atendiendo a niños de 0 a 36 meses, con un acompañamiento familiar que permite una atención en esta etapa crucial de la vida, el programa no solo atiende a los niños sino también a la familia en su conjunto.

La implementación de este programa ha creado las capacidades para abordar a las familias, trabajar sobre hábitos de cuidado y mejorado el entorno familiar. Sobre estas capacidades se propone ampliar la atención del programa a adolescentes y jóvenes de 12 a 18 años.

El programa actualmente se enfoca en acciones educativas de las familias y cogestión comunitaria, el fomento de la salud mental y psicosocial de 3200 familias de la Provincia con el fin de fortalecer el vínculo de amor entre sus miembros y la promoción del emprendimiento económico en las familias.

Partiendo del proyecto ya desarrollado, su ampliación contempla las siguientes fases:

Focalización e identificación. Considerando el alcance del proyecto y de acuerdo al registro de beneficiarios, se debe construir un registro específico de familias con jóvenes de 11 a 18 años, que permita discriminar potenciales beneficiarios de la ampliación del programa. Con las familias seleccionadas en esta instancia se debe levantar información acerca de los factores de riesgo de los jóvenes de involucrarse en actividades ilícitas, así como factores protectores que permitan evitar ese involucramiento. Entre la información que debería levantarse se considera:

- Factores de Riesgo
 - Residencia habitual en las parroquias priorizadas por su factor de riesgo
 - Abandono escolar.
 - Desempleo o empleo informal para aquellos que hayan culminado educación básica
 - Hogares con incidentes de violencia
 - Historial de comportamiento violento
 - Falta de presencia parental.
 - Cometimiento de incidentes de vandalismo o incivildades
 - Consumo de alcohol y drogas
- Factores Protectores
 - Participación en actividades extra curriculares
 - Participación en actividad deportiva formativa
 - Rendimiento académico
 - Reconocimiento en la comunidad
 - Participación en actividades comunitarias o voluntariado

Con los resultados de este levantamiento, así como la información del acompañamiento familiar del proyecto que actualmente implementa la prefectura, se dividirá a los adolescentes y jóvenes en aquellos que requieren un proceso de empoderamiento social y aquellos que pueden ser actores de cambio

El segundo componente del proyecto, distingue actividades específicas en función de las características de los adolescentes y jóvenes antes descritas.

Empoderamiento Socioemocional. Tal como la evidencia nos enseña, este tipo de programas busca aumentar su capacidad de comprensión y de manejo de las emociones, y a desarrollar relaciones positivas y la capacidad de tomar decisiones responsables.

Se diseñarán cursos y talleres de formación en habilidades como el autoconocimiento, autorregulación, manejo de emociones y la ira, nuevas masculinidades entre otras. Este tipo de talleres serán creados en función del tamaño del grupo objetivo.

Además de la participación en este tipo de talleres, se brindará un acompañamiento

psicológico para los adolescentes y jóvenes, así como al núcleo familiar.

Interruptores de Violencia. Los programas de “interruptores de la violencia” tratan de aplicar las metodologías y estrategias de salud pública utilizadas en la contención y reversión de epidemias para actuar de forma preventiva en situaciones de violencia, mediante la detección e interrupción de los conflictos e incidentes.

En cierto sentido, estos programas interpretan la violencia, especialmente la relacionada con los homicidios entre grupos violentos, como una “epidemia”. Esto se debe a que este tipo de violencia suele presentar los tres factores característicos de las enfermedades contagiosas: la aglomeración (se produce en lugares y momentos específicos), la autorreplicación (parece multiplicarse de forma “autónoma”, si no se la interrumpe: un incidente violento lleva a otro y así sucesivamente) y la presencia de ondas epidémicas (concentración, en un período reducido de tiempo, de un número considerable de incidentes y victimizaciones).

A partir de esta comprensión específica de dicho fenómeno social, este tipo de intervención se basa en la concepción de que la “epidemia de violencia” debe ser tratada eficazmente “como una enfermedad”. En otras palabras, se conciben intervenciones que tratan de movilizar los métodos de salud pública para combatir la delincuencia violenta mediante esfuerzos concertados destinados a detener su “contagio” y, por lo tanto, a “curar la violencia”.

En este sentido, aquellos jóvenes que cuentan con factores protectores y cuentan con el reconocimiento de sus pares, serán formados para actuar directamente como intermediarios de conflictos. En este caso, las actividades suelen incluir intervenciones para identificar y cambiar la forma de pensar y el comportamiento de los individuos con mayor riesgo de convertirse en perpetradores (es decir, los que tienen más probabilidades de ejercer la violencia), y están dirigidas a provocar cambios en las normas colectivas que sostienen y perpetúan el uso de la violencia.

Estos jóvenes deben estar preparados para reconocer las circunstancias en las que pueden actuar y aquellas en las que no deben involucrarse. Especialmente podrán reaccionar en los espacios en los que ya interactúan y poseen ese reconocimiento.

Este proceso de formación será continuo y requerirá de al menos un acompañamiento por el primer año de intervención, incluso con procesos de contención psicológica. Posteriormente al primer año, se realizarán tareas de contención psicológica al menos una vez cada trimestre.

Presupuesto: Como elementos mínimos requeridos para la puesta en marcha del proyecto, se requiere un equipo técnico a cargo de la gestión del proyecto y espacios físicos para la realización de las capacitaciones.

El equipo mínimo requerido para la ejecución del proyecto estará compuesto por un especialista líder del proyecto, dos psicólogos, un gestor social y finalmente un asistente para el registro y seguimiento de las actividades del proyecto.

En este sentido el presupuesto mínimo para arrancar el proyecto durante un año será de

USD 97584 dólares de acuerdo a la siguiente tabla.

Tabla 7: *Presupuesto Referencial*

Rubro	Valor Mensual	Valor Anual
Líder del proyecto	1676	22048
Psicólogo	2424	31772
Gestor social	1212	16016
Asistente de registro y seguimiento	876	11648
Servicios Básicos		4500
Materiales de Capacitación		2000
alquiler de espacios de capacitación	800	9600
Presupuesto Total		97584

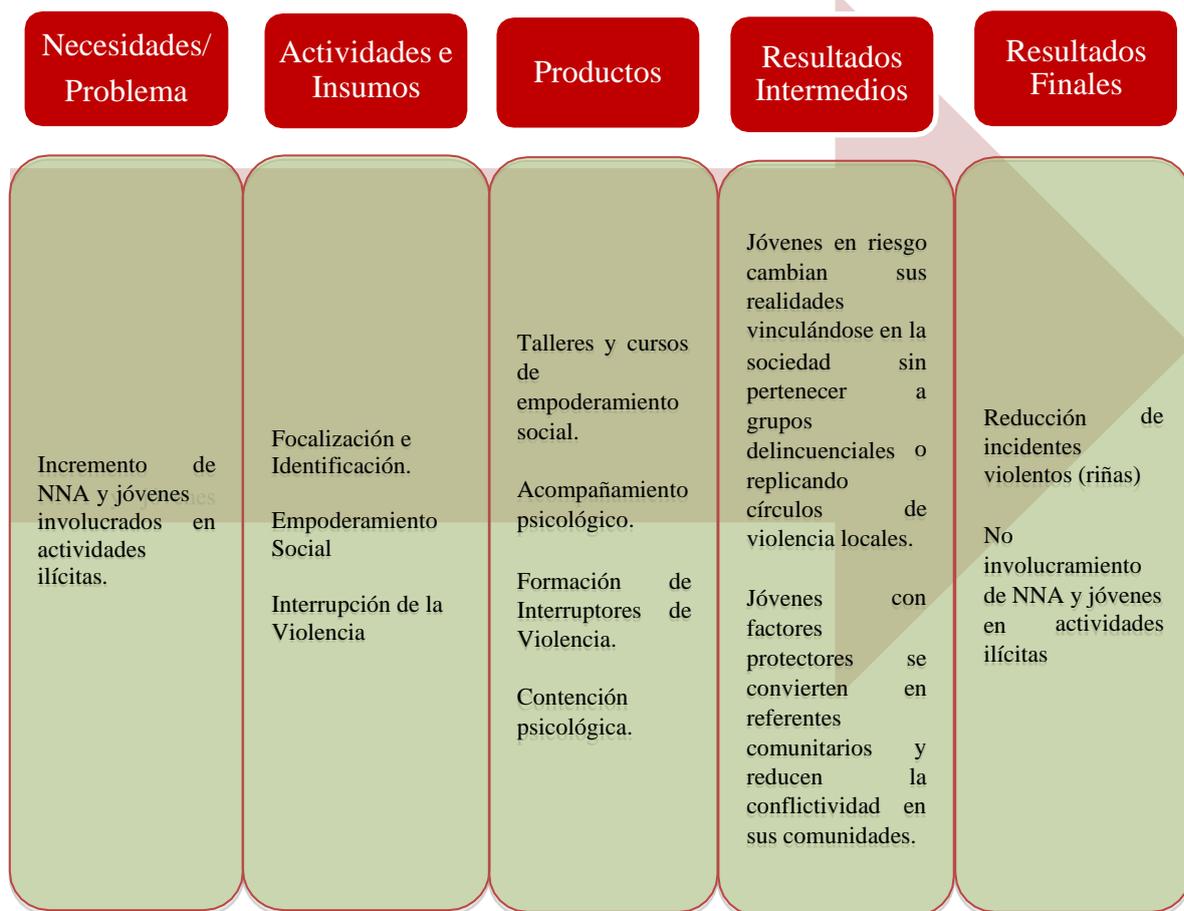
Cabe señalar que los valores aquí detallados corresponden a una propuesta basada en los análisis obtenidos de las mesas de trabajo, así como de experiencias similares que se han tomado como casos exitosos de estudio para la presente, sin embargo los mismos podrán variar acorde a la naturaleza y realidad de la Prefectura así como a el número de convenios y capacitaciones que la misma considere implementar anualmente, debiendo realizarse un estudio económico específico que determine el mismo así como su éxito.

En el primer año de funcionamiento, se espera haber culminado las capacitaciones en valores y habilidades blandas y haber celebrado los convenios de cooperación, para en un segundo periodo empezar con las capacitaciones técnicas.

Teoría del Cambio

En función de la evidencia y el diseño de la intervención antes descritos, a continuación, se presenta la teoría del cambio del programa.

Gráfico 37: Teoría de Cambio



Este modelo de intervención espera que los jóvenes en riesgo cambien su vida y no ingresen en los círculos de violencia, siendo estos ejemplos de cambio que vida contra las corrientes actuales las cuales incentivan a los jóvenes a pertenecer a grupos delincuenciales e involucrarse en actividades ilícitas como el narcotráfico, con una intervención estratégica, se generara una capa de jóvenes proveniente de los barrios en conflicto que motivaran la pacificación del resto de jóvenes, disminuyendo los índices de violencia a mediano y largo plazo.

La ampliación de los actuales programas que atienden a niños de 0 a 36 meses, y brindan acompañamiento familiar son una oportunidad para enfrentar los actuales problemas tanto de reclutamiento como de incidencia de jóvenes en actos violentos, la intervención se enfoca en las familias y adolescentes y jóvenes, trabajando en las habilidades blandas, y generando espacios en la comunidad para la integración de estos.

De acuerdo a la Teoría de Cambio descrita, se espera que, a través del empoderamiento social, reduzcan los factores de riesgo y exista un cambio en sus trayectorias de vida, mientras que a través de los interruptores de violencia, se brindará habilidades a los jóvenes con factores protectores para que sean referentes comunitarios y contribuyan a la reducción de la violencia. El éxito de la intervención considera algunos supuestos que se describen a continuación.

- Que se logre identificar de manera correcta a los jóvenes en riesgo, es posible que varias familias no quieran ser parte del proyecto.
- Que los equipos técnicos reciban la capacitación adecuada y las motivaciones para el desarrollo del programa.
- Que los actores institucionales, y la comunidad, respondan a las acciones del programa
- Que los interruptores de violencia sepan distinguir entre conflictos que puedan actuar y aquellos en los que sobrepasan su capacidad de acción.

Indicadores

Los indicadores que se considerarán para los procesos de monitoreo, seguimiento y evaluación son:

Indicadores de Gestión:

- Número de Familias y jóvenes atendidos.
- Porcentaje de participación juvenil
- Número de procesos desarrollados, talleres entre otros.
- Número de horas de capacitación impartidas
- Número de horas de acompañamiento y contención psicológica.

Indicadores de Resultado:

- Porcentaje de jóvenes con deserción escolar.
- Porcentaje de participación juvenil en actividades comunitarias, deportivas o extracurriculares

Indicadores de Impacto:

- Porcentaje de riñas en los sectores donde residen los beneficiarios
- Porcentaje de beneficiarios que han participado de incidentes violentos, vandalismo o incivildades antes y después del programa
- Porcentaje de NNA vinculados en actos violentos.

10.2.3 Empoderamiento Social para atender la violencia de género.

Lo que nos enseña la Evidencia.

Para obtener lecciones generales de las múltiples intervenciones que se han implementado con el objetivo de reducir la violencia contra la mujer y sus consecuencias, la búsqueda de evidencia se centró en revisiones sistemáticas de literatura que aplican criterios estrictos de selección. Se privilegió la evidencia proveniente de estudios experimentales y en casos específicos se hace referencia a los estudios originales.

Las intervenciones se han construido para prevenir la ocurrencia de violencia, reducir la reincidencia, mejorar la calidad de vida de las víctimas y frenar la transmisión intergeneracional de las causas fundamentales de la violencia contra la mujer. Dada la naturaleza del problema y su caracterización epidemiológica (Arango, Morton, Gennari, Kiplesund, & Ellsberg, 2014), existen múltiples enfoques y tratamientos que han sido propuestos para reducir los niveles de violencia que las mujeres experimentan por su condición de género. Tres temas fundamentales para caracterizar a cada programa son el nivel de intervención, el sujeto a intervenir y el momento de la intervención. El nivel de intervención se refiere a si el programa intenta afectar a las sociedades en su conjunto o busca intervenir directamente a las personas involucradas en eventos de violencia. El sujeto de intervención, por su parte, se refiere a si se enfoca la intervención hacia la víctima, el victimario u otro actor (e.g. ciudadanos que quieran denunciar hechos de violencia contra la mujer); y se puede dividir al momento de la intervención entre preventivo, acción inmediata o remediación (y prevención de reincidencia).

De manera global, hasta el 2014, las intervenciones con mayores impactos en reducción de violencia contra las mujeres y niñas fueron aquellos programas interdisciplinarios (mitigación y prevención futura) enfocados en parte a atacar los factores de riesgo fundamentales, incluyendo las normas sociales y estereotipos (Arango et al., 2014), pues el ataque a las raíces del problema tienen potencial de generar cambios estructurales a largo plazo.

Algunos de los programas se pueden implementar a nivel comunitario, complementando campañas informativas con trabajo comunitario directo que involucre la creación de espacios de debate que cuestionen las normas preestablecidas de género, incluyendo el trabajo directo con hombres en lugares como Camboya (Men's network), India (Men's action for stopping violence against women), Sudáfrica (One man can), Uganda (SASA y Raising voices), Nicaragua (Somos diferentes, somos iguales) y Asia Sur (We can campaign) (Fulu et al., 2014). A partir de un diseño experimental de SASA, se encontró que, en las comunidades beneficiarias del programa, los niveles de violencia física disminuyeron significativamente después de un año (la violencia sexual no se redujo) (Fulu et al., 2014).

Al realizar intervenciones conjuntas a hombres y mujeres, dos estudios de capacitación grupal sobre relaciones saludables a adolescentes en Canadá revelaron efectos positivos. Ambos programas, uno con estudiantes de secundaria y otro enfocado únicamente a jóvenes en riesgo, mostraron una menor probabilidad de futura violencia entre pareja (Arango et al., 2014).

Otro tipo de programas trabaja directamente con mujeres y busca un proceso de empoderamiento de mujeres y niñas a través de talleres que combinan concientización y la entrega de información sobre derechos y mecanismos de prevención de violencia,

además de habilidades de liderazgo y organización colectiva (Fulu et al., 2014). Este tipo de intervenciones han mostrado ser particularmente efectivas en reducción de violencia a las mujeres en riesgo y muchas se han enfocado en mujeres embarazadas (Arango et al., 2014; Fulu et al., 2014), dada su condición de mayor vulnerabilidad. El embarazo permite identificar el estado de victimización de mujeres mediante valoraciones no invasivas de riesgo durante los controles periódicos de embarazo.

Además del trabajo comunitario, existen intervenciones de trabajo personalizado para víctimas o potenciales víctimas. Estas intervenciones incluyen capacitación sobre roles familiares, salud, violencia y los servicios disponibles para mujeres violentadas. Estos muestran una reducción tanto de los niveles de violencia como de los factores de riesgo asociados a la violencia (Arango et al., 2014; Fulu et al., 2014; Wathen & Macmillan, 2003) como autoestima, aceptación de la violencia, la capacidad de retar la dominancia masculina y resistirse a posiciones desiguales en el hogar (Fulu et al., 2014). Los programas de apoyo psico-social y consejería han resultado ser particularmente efectivos para reducir la re-victimización (Arango et al., 2014). El apoyo psico-social incluye evaluación de daño, planificación de seguridad y referencia a servicios de protección. Esto ha mostrado resultados favorables tanto para hijos como para mujeres en los niveles de depresión, estrés, y conocimiento y uso de los servicios de protección. Los servicios de consejería brindan similares servicios al apoyo psico-social, pero incluyen visitas al hogar, donde la trabajadora social se encarga de acceder a servicios en nombre de la víctima. Un programa en Michigan-EEUU mostró que las mujeres expuestas a este tipo de servicio por 10 semanas reportaron significativamente menor probabilidad de recibir violencia y mayor calidad de vida (Arango et al., 2014; Sullivan & Bybee, 1999). Parte del éxito de las intervenciones de atención personalizada depende de los protocolos de identificación de potenciales víctimas. Existen algunos mecanismos como líneas telefónicas especializadas o referencias desde los servicios sanitarios. Este último mecanismo (muchas veces durante los controles de embarazo) ha sido efectivo para identificar víctimas reales (Arango et al., 2014; Wathen & Macmillan, 2003). Además, en 14 estudios se ha demostrado que el proceso de identificación no resulta nocivo para las mujeres (Arango et al., 2014). Al combinar la identificación de mujeres en riesgo con terapia psicológica o consejería, se encuentran efectos significativos de reducción de violencia (Arango et al., 2014). Una intervención en Hong Kong, que además de la identificación entrega sesiones de empoderamiento, muestra que las sesiones de empoderamiento son más efectivas para reducir violencia psicológica, física y depresión postparto que un tratamiento normal para mujeres violentadas. Es importante notar que la realización únicamente de visitas al hogar de enfermeras para atención neonatal no ha mostrado, en general, mejoras en los niveles de violencia contra la mujer, aunque puede ser un mecanismo eficiente para identificación de víctimas (Arango et al., 2014).

Finalmente, la visita policial complementaria a trabajadores sociales ha generado efectos adversos a los esperados (Arango et al., 2014) o nulos (Davis, Weisburd, & Taylor, 2008).

Sin embargo, existe evidencia de que las víctimas son más probables a reportar a las autoridades nuevos incidentes de violencia cuando la visita se da posterior a una denuncia por parte de las víctimas, pues se espera que éstas sean más receptivas a oportunidades de prevención cuando se han autoidentificado como víctimas (Davis et al., 2008).

En un segundo grupo de intervenciones grupales y de empoderamiento femenino están aquellas que promueven el empoderamiento económico como la vía para lograr otros tipos de empoderamiento. Se puede dividir a estas intervenciones entre intervenciones exclusivamente económicas y aquellas que incluyen un componente económico con otro de apoyo psico-social.

En el primer grupo están intervenciones como los grupos de autoayuda económica de mujeres (economic SHG en inglés) que han mostrado un impacto positivo en una serie de medidas de empoderamiento económico, social y político entre 0,06 y 0,41 desviaciones estándar (Brody et al., 2015). Estos efectos se obtienen a través de una mayor familiaridad de uso de dinero, independencia para la toma de decisiones, solidaridad, redes sociales más fuertes y obtención de mayor respeto comunitario y familiar (Brody et al., 2015). Los mismos SHG han mostrado efectos mixtos en términos de empoderamiento psicológico y violencia doméstica (Brody et al., 2015; Fulu et al., 2014; World Bank, 2012), pues mientras algunos programas reportan un descenso de la violencia, otros indican un repunte (Fulu et al., 2014; World Bank, 2012).

Si bien World Bank (2012) reporta que ciertas intervenciones de empoderamiento económico pueden aumentar ciertos tipos de violencia de género por retar los roles tradicionales de género, reporta que el aumento de ingresos de las mujeres explica un 10% de la reducción de violencia doméstica en EEUU.

Desde el lado de empoderamiento económico existen varios tipos de intervención como programas de microfinanzas, ahorro colectivo, transferencias monetarias o capacitación vocacional. Los resultados de la intervención de capacitación vocacional y transferencias monetarias son mixtos (Fulu et al., 2014). En el Ecuador se identificó que el Bono de Desarrollo Humano (BDH) generó una reducción significativa del comportamiento controlador por parte de las parejas de las beneficiarias de manera global y de violencia emocional en ciertos casos, aunque no se encontraron efectos significativos en violencia física (Hidrobo & Fernald, 2013).

En el segundo grupo se encuentran las intervenciones que combinan un componente económico con apoyo psico-social. Además de encontrar un efecto en empoderamiento económico, estas intervenciones han identificado reducciones significativas en la violencia contra la mujer considerando cuatro evidencias experimentales (Brody et al., 2015). Como ejemplo, en Sudáfrica un programa (IMAGE) de microfinanzas y

capacitación en VIH, normas de género, creencias culturales, comunicación y violencia de pareja reportó una reducción superior al 50% en violencia física o sexual reportada por las víctimas después de 24 meses de la intervención (Arango et al., 2014; Brody et al., 2015).

Descripción de la Intervención.

Partiendo del trabajo realizado en el proyecto “Creyendo en nuestros niños” sobre el acompañamiento de las familias, se propone ampliar las acciones a mujeres potenciales víctimas de violencia. De esta manera, se propone los siguientes componentes del proyecto.

Focalización e identificación. Considerando el alcance del proyecto y de acuerdo al registro de beneficiarios, se debe construir un registro específico de familias con mujeres potenciales víctimas de violencia o que sufren violencia. Para esto, en países como España y México, se utilizan instrumentos de medición de la Escala de Predicción del Riesgo de Violencia Grave contra la Pareja (EPV-R). Estos instrumentos están contruidos para “observar ciertos indicadores o elementos que anuncien el riesgo de la violencia sufrida por la mujer y con esto brindar las medidas necesarias para su seguridad y protección” (Secretaría de Salud del Estado de Chihuahua, 2019).

En este sentido, se debe ajustar estos instrumentos y aplicarlos a todas las mujeres identificadas en el registro, para en función de los resultados definir acciones urgentes con aquellas mujeres con riesgo alto, medidas de acompañamiento para mujeres con riesgo medio y medidas de acompañamiento para mujeres con riesgo bajo.

Sensibilización sobre el fenómeno: Este componente se basa en la prevención primaria, cuyo objetivo se centra en la intervención antes de que se produzca el acto de violencia. Estas actividades deben enfocarse en población que aún no ha sufrido de algún evento de violencia, es decir niñas y adolescentes en edad escolar. De acuerdo a los datos de la Encuesta de violencia de Género producida por el INEC, el 42,8% de las mujeres del país (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, 2019), han sufrido algún tipo de violencia en el ámbito de pareja, siendo el ámbito con la mayor tasa de incidencia de violencia.

Prevención focalizada y activación de rutas de derivación: El segundo componente se basa en la prevención secundaria, que implica la actuación cuando la violencia ya se ha manifestado o exteriorizado. De acuerdo a los resultados de la medición de riesgo, se brindarán las siguientes acciones:

Talleres de Empoderamiento. Los cuales abordarán aspectos como el fortalecimiento de la autoestima, desarrollo de habilidades personales, capacitación en salud y derechos. Estos talleres estarán enfocados a todas las beneficiarias del proyecto

Planes de Acción. El último producto de este componente, se refiere a la ejecución de los planes de acción caso a caso en función del riesgo. Los planes de acción de acuerdo a la gravedad del riesgo, implicarán una frecuencia diferenciada de las visitas domiciliarias, acompañamiento para el cierre de brechas escolares y determinación de medidas de protección o denuncia cuando los casos lo ameriten.

Presupuesto: Como elementos mínimos requeridos para la puesta en marcha del proyecto, se requiere un equipo técnico a cargo de la gestión del proyecto, espacios físicos para la realización de las capacitaciones.

El equipo mínimo requerido para la ejecución del proyecto estará compuesto por un especialista líder del proyecto, un analista en prevención de la violencia y un psicólogo.

En este sentido el presupuesto mínimo para arrancar el proyecto durante un año será de USD 90180 dólares de acuerdo a la siguiente tabla. En la medida que exista mayor demanda de mujeres este valor aumentará.

Tabla 8: *Presupuesto Referencial*

Rubro	Valor Mensual	Valor Anual
Líder del proyecto	1676	22048
Especialista en Prevención de Violencia	1212	16016
Psicólogo	1212	16016
Servicios Básicos		4500
Materiales de Capacitación		2000
alquiler de espacios de capacitación	800	9600
Escala de Violencia		20000
Presupuesto Total		90180

Cabe señalar que los valores aquí detallados corresponden a una propuesta basada en los análisis obtenidos de las mesas de trabajo, así como de experiencias similares que se han tomado como casos exitosos de estudio para la presente, sin embargo los mismos podrán variar acorde a la naturaleza y realidad de la Prefectura así como a el número de convenios y capacitaciones que la misma considere implementar anualmente, debiendo realizarse un estudio económico específico que determine el mismo así como su éxito.

Teoría del Cambio.

A continuación, se presenta, la teoría del cambio para la intervención propuesta en el ámbito de violencia contra la mujer.

Gráfico 38: *Teoría de Cambio*



Se espera que la atención entregada a las mujeres víctimas genere un proceso de empoderamiento social y psicológico. Como consecuencia de éste, la víctima entenderá que la violencia no es un proceso natural lo cual le llevará a rechazar los intentos de actos de violencia. En segunda instancia, el proceso de empoderamiento social permitirá a la víctima entender que cuenta con el apoyo de la sociedad y autoridades lo que le entregará agencia para defenderse activamente frente a los intentos de violencia en su contra y buscar ayuda.

La desnaturalización de la violencia y la agencia para hacerle frente a su victimario generarán una reducción de los actos efectivos de violencia, quien por su parte sentirá que sus actos ahora son condenados y potencialmente vigilados. Se espera que la atención afecte actos de violencia física, sexual y psicológica, aunque otro tipo de actos de violencia pueden mantenerse.

Finalmente, la reducción de violencia en sus múltiples expresiones y la mejora de salud tanto física como mental se resumirán en una mejora de la calidad de la vida de las mujeres tratadas medida a través de la satisfacción con la vida y su autoestima.

El éxito de la intervención requiere de algunos supuestos que se enlistan a continuación:

- Que las mujeres víctimas acepten recibir el tratamiento.
- Que los proveedores de servicios especializados estén capacitados adecuadamente en la metodología de tratamiento.
- Que el proceso de empoderamiento no genere violencia reactiva por temor a la pérdida de dominancia por parte del victimario.
- En general existen procesos de empoderamiento social, económico, psicológico y político. Esta intervención se enfoca en el primero y se asume que es suficiente

para reducir la violencia y no es necesario los otros para que generen un efecto (pueden generar un efecto superior). Dicho de otro modo, entre los procesos de empoderamiento no son complementos perfectos.

Indicadores

Los indicadores que se considerarán para los procesos de monitoreo, seguimiento y evaluación son:

Indicadores de Gestión:

- Número de talleres de sensibilización y empoderamiento realizados
- Número de mujeres atendidas
- Porcentaje de abandono de mujeres atendidas
- Porcentaje de mujeres atendidas que son víctimas de violencia
- Número de planes de acción realizados

Indicadores de Resultado:

- Empoderamiento social
 - % de mujeres que solicitarían ayuda en caso de un acto de violencia
 - % de mujeres que denunciarían un acto de violencia
- Reducción de valoración de riesgo de violencia

Indicadores de Impacto:

- Reducción de valoración de riesgo de violencia

10.2.4 Prevención Integral del consumo problemático de alcohol y drogas.

Lo que nos enseña la Evidencia

Siendo que, una de las principales competencias y funciones del gobierno autónomo descentralizado provincial constituye el implementar planes y programas destinados a la prevención integral del fenómeno socioeconómico de las drogas.

Por lo que, siendo el alcohol catalogado como una droga, clasificada como un depresor del sistema nervioso central, que si bien es considerado como un problema de salud pública que requiere de acciones preventivas inmediatas y de promoción de la salud (Ahumada et al., 2017). El mismo, desde el análisis criminológico constituye un factor de riesgo criminógeno, incidiendo en la modelación de la conducta hacia conductas parasociales que predisponen a un individuo al cometimiento de actos antisociales y que potencian situaciones de conflictividad social, así como, de hechos violentos que afectan a la paz y seguridad ciudadana.

En este sentido, Pérez & Ruiz (2017), en su estudio “El consumo de sustancias como factor de riesgo para la conducta delictiva”, específicamente respecto al análisis del consumo de alcohol, refieren que:

Los trabajos que se centran exclusivamente en el estudio de la relación entre el delito y el alcohol, indican que presentar problemas de consumo de la sustancia representa: un

factor de riesgo de conducta agresiva (White et al., 2013), un aumento del riesgo de delincuencia violenta de hasta cinco veces (Dietze et al., 2013; Maldonado-Molina et al., 2011), riesgo de ser arrestado por la comisión de algún tipo de delito (Boden et al., 2013; Green et al., 2011; Jennings et al., 2015; Reingle, Jennings, Lynne-Landsman et al., 2013; Salom et al., 2014; Terranova et al., 2013) o poseer armas y cometer delitos con ellas (Brook et al., 2014). Concretamente, Boden et al. (2013) indican que, en delitos relacionados con conductas impulsivas, el alcohol tiene un gran peso.

Por su parte, la teoría de la desinhibición refiere que las conductas agresivas son controladas por mecanismos inhibidores, cuando se tratan de condiciones normales, por lo que, el alcohol, por su acción farmacológica sobre el sistema nervioso central, causaría un efecto de desinhibición, incrementando la probabilidad de que surjan comportamientos agresivos reprimidos. (López, 2015)

En tanto que, la teoría del aprendizaje social de Albert Bandura sugiere que, la asociación entre el consumo de alcohol y el aumento de la agresividad está relacionado con la influencia del entorno socio-cultural (López, 2015), reconociendo que el comportamiento no es entendible sino se consideran aspectos del entorno que inciden a modo de presiones externas, tal y como dirían los conductistas (Triglia, 2015).

Ante lo cual, a más de los fundamentos expuestos, se han analizado evidencias proporcionadas por el Banco Interamericano de Desarrollo bajo las cuales se ha desarrollado la teoría del cambio, con la finalidad de representar visualmente cómo funciona la iniciativa propuesta respecto al “Prevención y reducción del uso y consumo de alcohol, y sustancias sujetas a fiscalización” para prevenir, evitar o posponer el inicio del consumo o a su vez reducir o eliminar los niveles de consumo ya iniciados.

Descripción de la Intervención

El programa para la atención integral del consumo problemático de alcohol y drogas en Santo Domingo, se basará en los tres tipos de prevención; primaria, secundaria y terciaria, para de esa manera, abordar la problemática con diferentes grupos objetivos y de manera integral. En este sentido, el programa considerará los siguientes componentes.

Sensibilización sobre el fenómeno: Este componente se basa en la prevención primaria, cuyo objetivo se centra en la intervención antes de que se produzca el primer consumo. Los principales productos serán las campañas edu comunicaciones y talleres de sensibilización.

Las campañas edu comunicaciones son estrategias que buscan informar y sensibilizar a una población en general sobre los riesgos asociados al consumo de alcohol y drogas, los mecanismos de prevención, alternativas para solucionar conflictos y rutas de atención para consumidores. Estas campañas se centran en promover el aprendizaje y contribuir al desarrollo de capacidades en una población mediante el uso de diversos medios y procedimientos de comunicación. Su objetivo es lograr cambios positivos y generar conciencia sobre los problemas asociados al consumo problemático del alcohol y las drogas. Estarán dirigidas para toda la población en general y se brindarán a través de spots publicitarios, redes sociales, cuñas radiales, entre otros.

Por otra parte, se realizarán talleres de sensibilización sobre el consumo problemático de alcohol y drogas, los cuales serán desarrollados de manera transversal en todos los programas que lleva la prefectura con jóvenes de 11 a 18 años y sus familias. Así también, estos talleres se esperan desarrollar particularmente en establecimientos educativos de la ruralidad. Los talleres serán realizados a toda la comunidad educativa, es decir, estudiantes, padres de familia y profesores. A través de estos talleres se brindará un conocimiento general sobre los riesgos asociados al consumo y mecanismos de atención especialmente para estudiantes que comprendan edades desde los 11 a los 18 años. Para profesores y padres de familia se enfocarán en mecanismos de identificación del consumo problemático, mecanismos de atención y protección, habilidades parentales entre otras.

Prevención focalizada y activación de rutas de derivación: El segundo componente se basa en la prevención secundaria, que implica la actuación cuando el fenómeno ya se ha manifestado o exteriorizado, enfocado a grupos con mayor riesgo de consumo. Los principales productos de este componente son:

Identificación de grupos poblacionales en mayor riesgo de consumo y consumidores, lo cual se realizará a través de diferentes mecanismos de levantamiento de información:

- Encuesta de consumo de alcohol y de drogas: Se realizará una encuesta de consumo de alcohol y drogas en establecimientos educativos de la provincia, con el fin de identificar la prevalencia del consumo en zonas geográficas y grupos poblacionales específicos.
- Sondeos de información: Al realizar los talleres de sensibilización, se realizarán sondeos de información sobre el consumo, que buscarán conocer mayor información sobre el contexto del consumo, medios de acceso, lugares de concentración e influencia social.
- Registro para la atención y derivación de consumidores: En todas las actividades del programa, se brindará la oportunidad de llenar un registro de información para la atención y derivación de consumidores. Este registro debe garantizar la confidencialidad de la información y será un mecanismo para la identificación de consumidores.

Campañas para atención y mitigación de la influencia social: De acuerdo a los resultados específicos de la encuesta de consumo de alcohol y drogas, en los lugares y para los grupos poblacionales en donde se observe una alta prevalencia de consumo, se brindará capacitación más específica sobre la atención al consumo problemático y la construcción de habilidades para reducir la influencia social, este tipo de campañas se centran en fomentar la capacidad para rechazar el uso sustancias y la influencia de los compañeros para que los jóvenes puedan enfrentarse a las presiones sociales que les inducen al consumo de sustancias y, en general, a hacer frente a las situaciones difíciles de un modo saludable. Los lugares de intervención también podrán ser seleccionados a través de los resultados de los sondeos de información, aunque este tipo de técnica de levantamiento de información carece de representatividad estadística, puede complementar la información de la encuesta.

Activación de Rutas de Derivación: A través de la información del registro para la atención

y derivación de consumidores, se identificará a consumidores que han manifestado la intención de tratamiento o de algún soporte para su tratamiento. Para esta población se brindará la información respectiva sobre el componente de tratamiento para su derivación al sistema nacional de salud.

Tratamiento específico para consumidores: El tercer componente del programa se basa en la prevención terciaria, la cual busca la reincidencia de quienes ya han manifestado un consumo problemático de alcohol y drogas y estará dirigida a la población que ha manifestado un consumo problemático y su intención de acceder algún tipo de ayuda. Este componente contemplará dos productos.

Seguimiento al tratamiento a través de la derivación al Sistema Nacional de Salud (SNS). Dado que, todas las personas identificadas serán derivadas al SNS, el equipo de la prefectura, realizará un seguimiento a la atención recibida por parte de los establecimientos de salud del SNS y levantará cualquier tipo de alerta si el tratamiento no cumple con estándares de calidad o frecuencia.

Presupuesto: Como elementos mínimos requeridos para la puesta en marcha del proyecto, se requiere un equipo técnico a cargo de la gestión del proyecto, espacios físicos para la realización de los talleres, campañas edu-comunicacionales, levantamiento de información, entre los principales.

El equipo mínimo requerido para la ejecución del proyecto estará compuesto por un especialista líder del proyecto, un analista en prevención del consumo de alcohol y drogas y un psicólogo y finalmente un asistente para el registro y seguimiento de las actividades del proyecto.

En este sentido el presupuesto mínimo para arrancar el proyecto durante un año será de USD 181828 dólares de acuerdo a la siguiente tabla.

Tabla 9: Presupuesto Referencial

Rubro	Valor Mensual	Valor Anual
Líder del proyecto	1676	22048
Especialista en Prevención	1212	16016
Psicólogo	1212	16016
Asistente de registro y seguimiento	876	11648
Servicios Básicos		4500
Materiales de Capacitación		2000
alquiler de espacios de capacitación	800	9600
Encuesta de Consumo		55000
Campaña Edu-comunicacional		45000
Presupuesto Total		181828

Cabe señalar que los valores aquí detallados corresponden a una propuesta basada en los análisis obtenidos de las mesas de trabajo, así como de experiencias similares que se han tomado como casos exitosos de estudio para la presente, sin embargo los mismos podrán variar acorde a la naturaleza y realidad de la Prefectura así como a el número de convenios y capacitaciones que la misma considere implementar anualmente, debiendo

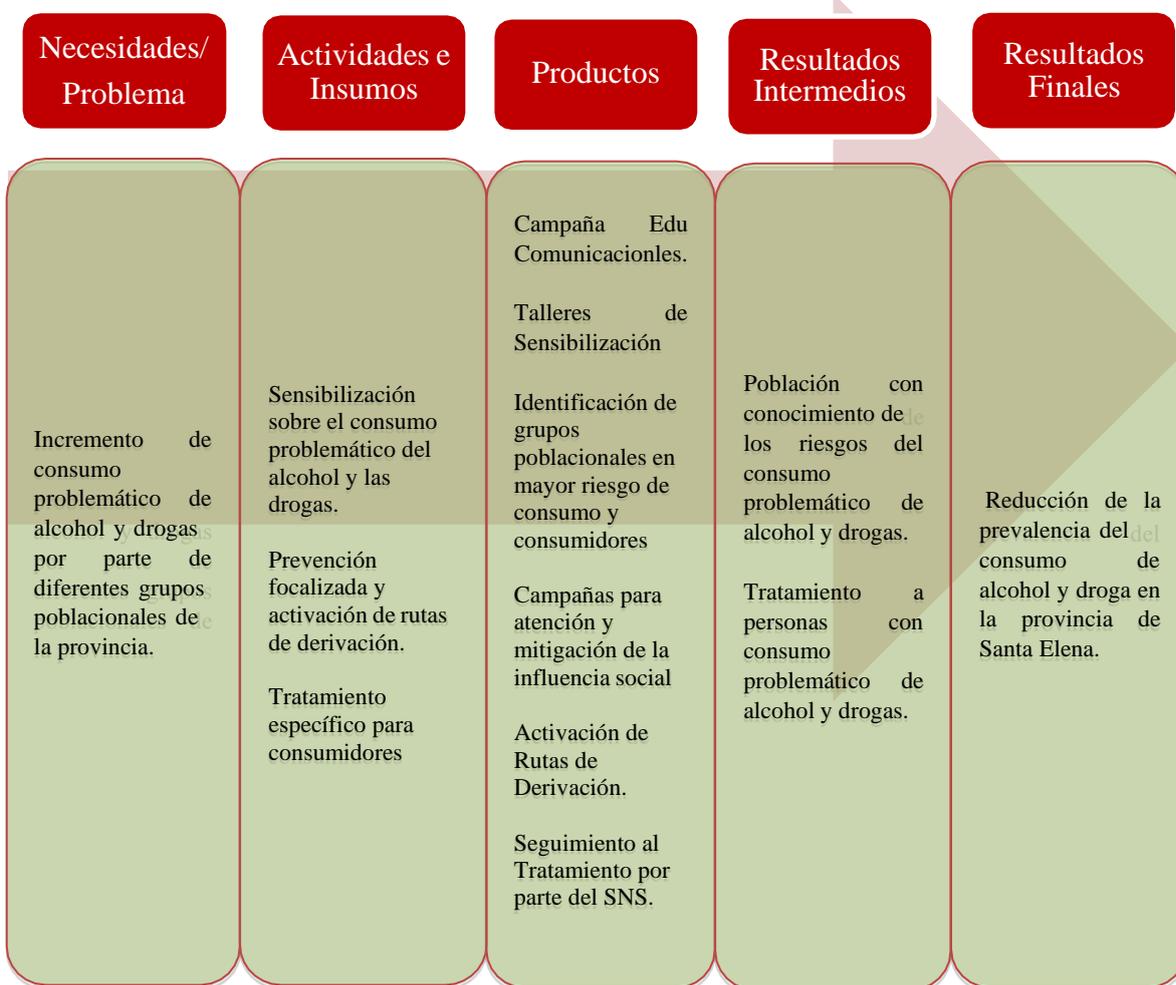
realizarse un estudio económico específico que determine el mismo así como su éxito.

En el primer año de funcionamiento, se espera haber culminado con el primer componente del proyecto y definido los mecanismos de derivación con el Ministerio de Salud, así como el Levantamiento de información para la identificación y focalización de acciones. En el periodo siguiente se espera poner en marcha todos los componentes del proyecto.

Teoría del Cambio

En función de la descripción de la intervención antes señalada, se presenta la teoría del cambio para el programa Prevención Integral del consumo problemático de alcohol y drogas.

Gráfico 39: Teoría de Cambio



El programa a través de las actividades de prevención primaria, brindará campañas edu comunicaciones y talleres de sensibilización, que permitirán incrementar el conocimiento de la población sobre el riesgo de consumo de alcohol y drogas.

A través de las actividades de prevención secundaria, con la Identificación de grupos poblacionales en mayor riesgo de consumo y consumidores, enfocará campañas para atención y mitigación de la influencia social de la población con mayor riesgo al consumo,

dará herramientas para evitar el consumo fortaleciendo a los beneficiarios para reducir la influencia social que pueden ejercer sus pares o el ambiente en el que se desenvuelven. También brindará información para la atención y protección de la población y en el caso de consumidores que manifiesten su intención de soporte, activará las Rutas de Derivación hacia el SNS.

Finalmente, para aquellas personas identificadas como consumidores, se brindará un seguimiento de su tratamiento por parte del SNS, para garantizar una atención específica.

De esta manera, todas las diferentes acciones, contribuirán a la reducción de la prevalencia del consumo de alcohol y droga en la prefectura.

Indicadores

Los indicadores que se considerarán para los procesos de monitoreo, seguimiento y evaluación son:

Indicadores de Gestión:

- Número de material edu comunicacional construido
- Número de talleres de sensibilización desarrollados por año
- Número de campañas para atención y mitigación de la influencia social por año.
- Número de sesiones de soporte psicológico a población identificada como consumidores.

Indicadores de Resultado:

- Porcentaje de la población con conocimiento de los riesgos del consumo problemático de alcohol y drogas
- Porcentaje de personas con consumo problemático de alcohol y drogas que permanecen más de 6 meses en su tratamiento

Indicadores de Impacto:

- Índice de prevalencia del consumo de alcohol y droga

10.2.5 Procesos de Coordinación.

Además de los proyectos definidos anteriormente para el desarrollo de la prefectura, de acuerdo al diagnóstico situacional y las propuestas de solución en el marco del proceso de co-creación, se han identificado procesos de coordinación que deben ser gestionados ante las instituciones responsables de los diferentes ámbitos de la cadena de valor de la seguridad ciudadana.

Incrementar la coordinación de los servicios de seguridad ciudadana. De acuerdo al diagnóstico situacional, existe deficiencias en la articulación de los servicios de seguridad ciudadana, además los participantes en los grupos focales recalcaron las deficiencias en la prestación de los servicios debido a la poca articulación entre las instituciones.

Por tanto, es necesario que en el marco del consejo de seguridad ciudadana provincial se plantee lo siguiente:

- Socialización del diagnóstico situacional especialmente, respecto al análisis de capacidades,
- Se establezcan parámetros mínimos de cobertura y calidad de los servicios de seguridad ciudadana, respecto a Policía Nacional, sistema de administración de justicia y rehabilitación social. Se propone para este tipo de análisis los siguientes indicadores:
 - Tiempo de respuesta en atención de emergencias de seguridad ciudadana.
 - Tiempo de respuesta en atención de incidentes suscitados en el espacio público por parte de Agentes Municipales de Control.
 - Tasa de resolución por número de causas
 - Tasa de pendencia por número de causas
 - Tasa de congestión por número de causas
 - Hacinamiento por centro de rehabilitación social o centro de privación de libertad
 - Número de UPC por subcircuito
 - Número de Policías, fiscales y jueces por cada 100.00 habitantes
- Se establezcan planes institucionales para cerrar las brechas en la cobertura y calidad de los servicios.

Atención prioritaria a niños, niñas, adolescentes y jóvenes. La atención a estos grupos poblacionales es prioritaria para prevenir el incremento de la violencia y la delincuencia en la provincia. Además de los programas que ejecuta la prefectura, debe existir mayor coordinación entre el nivel de gobierno central y los GADs municipales. Por tanto, en el marco del consejo provincial se debe proponer al menos las siguientes actividades:

- Mapeo de los programas dedicados a estos grupos poblacionales, sus niveles de cobertura y focalización territorial, para propiciar la complementariedad de los servicios y evitar duplicidad en el territorio.
- Construir planes de acción complementarios entre las instituciones involucradas.

Atención al consumo problemático del alcohol y la droga y los casos de violencia contra la mujer. Así también, de acuerdo a los proyectos definidos por la prefectura, se requiere la coordinación interinstitucional para activar protocolos de derivación de casos que sean identificados por la prefectura al Sistema Nacional de Salud y además contemplen el intercambio de información para el seguimiento respectivo.

Controles interinstitucionales sobre la venta y consumo de alcohol y la droga. Como complemento al programa de prevención a cargo de la prefectura y de acuerdo a la cadena de valor de la seguridad ciudadana, es necesario que las instituciones de control, realicen en el marco de sus competencias las acciones específicas para limitar el acceso a alcohol y droga y para reducir su consumo en espacios públicos. A continuación, se presentan las principales acciones que deberían ser canalizadas a través del Consejo.

- Control de permisos de funcionamiento de establecimientos y licencias de uso del suelo para establecimientos que expendan licor en las inmediaciones de establecimientos educativos, parques, ligas barriales, canchas deportivas y todo lugar que sirva para el uso del tiempo de libre de NNA y jóvenes.
- Homologación de normativa municipal y nacional sobre los horarios de funcionamiento de establecimientos de diversión nocturna
- Coordinación interinstitucional para la realización de operativos de control de consumo de alcohol y droga en espacios públicos de acuerdo a las zonas de concentración de incidentes de libadores del ECU 911.
- Definición de parámetros máximos de venta de alcohol en eventos deportivos, conciertos, espectáculos u otro evento de participación masiva que deben ser aprobados por los gobiernos municipales.

10.3 Modelo de Gestión.

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

10.3.1 Red interinstitucional

El artículo 9 del Código Orgánico Administrativo (COA) establece el principio de coordinación indicando que “Las administraciones públicas desarrollan sus competencias de forma racional y ordenada, evitan las duplicidades y las omisiones.”; en este sentido, se han definido niveles basados en la organización territorial, teniendo el nivel nacional, regional/provincial, cantonal y parroquial; esto por parte del aparataje estatal, sin embargo, existen actores externos que se representan en virtud de su injerencia en los niveles determinados.

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

1.1.- Nivel Nacional. – Desde el ámbito de planificación de este nivel, se obtiene la estrategia territorial nacional a la cual se debe alinear todos los instrumentos de planificación que se generen en los otros niveles de la organización territorial, evitando la duplicidad de esfuerzos y fortaleciendo la capacidad operativa; por otro lado, desde el ámbito de ejecución promulga los lineamientos generales y específicos para una adecuada asignación de recursos.

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

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

1.3.- Nivel Cantonal y Nivel Parroquial – En estos niveles se replica la necesidad de alineación y correspondencia a la planificación de jerarquía superior a fin de evitar duplicidad de esfuerzos y fortalecer las capacidades operativas, la diferenciación proviene de las competencias de cada nivel según la organización territorial que según la normativa vigente sean atribuibles a los mismos, decantando en actividades que según estas competencias pueden ser realizadas de manera autónoma o a su vez coordinada con otros niveles pero en busca de la complementariedad y contribución a la estrategia territorial nacional.

La red interinstitucional, considerará la coordinación vertical que debe existir entorno a la seguridad ciudadana, hacia arriba con los diferentes ministerios e instituciones del gobierno central y hacia abajo con los GADs municipales y parroquiales que pueden contribuir a la implementación de los objetivos propuestos.

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

“órgano colegiado interinstitucional, compuesto por autoridades del gobierno central y dependencias de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, encargado de viabilizar la política pública, directrices, lineamientos y regulaciones que impulsará la articulación y coordinación de acciones, políticas locales y estrategias en materia de seguridad ciudadana, participación ciudadana, prevención del delito, la violencia y el orden público” (Ministerio del Interior, 2024)

Entre las principales funciones de estos consejos podemos anotar:

- El desarrollo de diagnósticos de la situación provincial;
- La ejecución de políticas, regulaciones, directrices, planes, programas y proyectos enfocados en la prevención del delito y la violencia;
- La promoción de la convivencia social pacífica y la buena vecindad;
- El fortalecimiento de las capacidades institucionales;

- La disuasión del cometimiento de delitos, violencia, criminalidad;
- El mantenimiento del orden público y la seguridad provincial, promoviendo la conciencia y la corresponsabilidad ciudadana.

A pesar de que la prefectura es considerada como uno de sus miembros, desde el inicio del periodo de gobierno provincial actual, su participación ha sido esporádica en sus sesiones, por tanto, no se tiene información sobre su funcionamiento y las acciones que se hayan ejecutado, sin embargo, este espacio de coordinación debe ser aprovechado para articular la ejecución del presente plan y de las acciones de coordinación señaladas en el mismo.

En el plan de implementación, se señalan algunos de los procesos de coordinación que deben ser expuestos en el consejo y exhortan a la definición de resoluciones para su cumplimiento.

Por otra parte, para algunos de los proyectos planteados en el plan de implementación, se requiere de una coordinación específica con las instituciones del gobierno central, como se describe a continuación:

Objetivo Especifico	Proyectos	Red Interinstitucional
Fortalecer la corresponsabilidad sobre la seguridad ciudadana de los diferentes actores a través de la implementación de mecanismos de coordinación.	Comités rurales por la paz de Santo Domingo	Policía Nacional
Incrementar el buen uso del tiempo libre y reducir la vulnerabilidad de niños, niñas, adolescentes y jóvenes para evitar su involucramiento en actividades ilícitas.	Fortalecimiento de Habilidades técnicas para jóvenes rurales.	Ministerio de Educación
Contribuir a la erradicación de todas las formas de violencia contra la mujer y miembros del núcleo familiar a través de programas de prevención, atención y derivación para la protección	Empoderamiento Económico Combinado con Intervenciones de Empoderamiento Social para atender la violencia de género.	Ministerio de Salud Pública
Reducir el consumo problemático de alcohol y drogas por parte de diferentes grupos poblacionales de la provincia.	Prevención Integral del consumo problemático de alcohol y drogas.	Ministerio de Salud Pública

10.3.2 Red Interdepartamental.

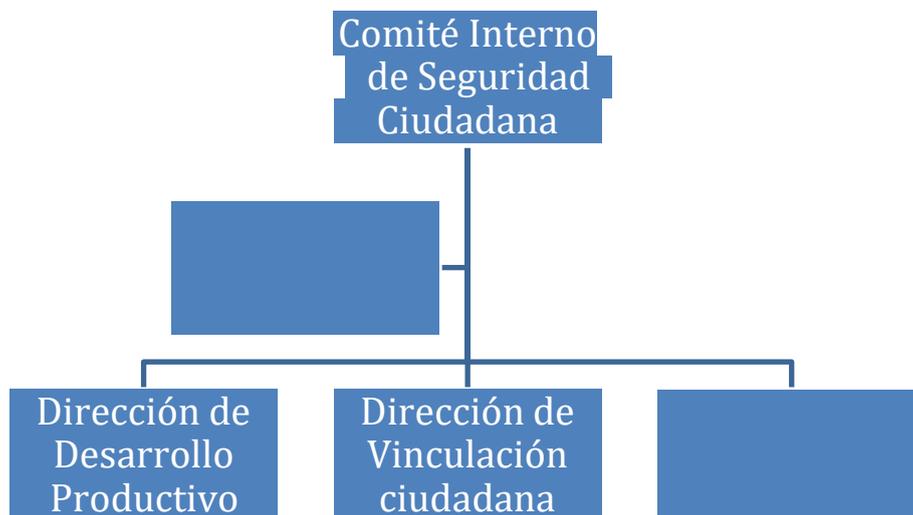
Para la implementación del plan de seguridad ciudadana de la prefectura de Santa Elena, se propone la siguiente estructura para su respectiva gestión.

El comité interno, será el encargado de la implementación y evaluación del Plan de Seguridad Ciudadana. El comité estará confirmado por el prefecto/a de la provincia quien lo presidirá, el responsable del plan quien cumplirá las funciones de secretario del comité y los representantes de las áreas involucradas en la ejecución del plan. Se encargará de la gestión del plan y de definir las prioridades de implementación y de ser necesario reasignación de presupuestos.

La Jefatura de gestión de riesgos, es el área encargada de la ejecución del plan y su responsable será el titular de la dirección. El será el responsable de dar seguimiento a las actividades del plan y de coordinar con las áreas que sea necesario.

Posteriormente, tenemos a todas las áreas que están involucradas en la ejecución de los proyectos, que se encargan específicamente de la implementación de cada uno de ellos de acuerdo a sus atribuciones y competencias.

Ilustración 8 Estructura de Gestión Interna para el Plan De Seguridad Ciudadana.



11. MODELO DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN.

11.1. Monitoreo y Seguimiento.

El monitoreo debe ser de corto plazo, con una periodicidad semanal, para eso se sugiere que se emitan informes de monitoreo para poner en conocimiento al responsable de cada área involucrada en la ejecución del plan y llevar un control de la gestión de manera periódica.

El monitoreo busca la medición de la gestión de cada uno de los proyectos, por tanto, los responsables de cada uno de los proyectos contemplados en el plan deben reportar al menos lo siguiente:

- Cumplimiento de la planificación de las actividades operativas
- Recursos empleados en la implementación de las intervenciones.

- Número de beneficiarios atendidos
- Lugares de intervención
- Cumplimiento con los indicadores de gestión.

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

Los jefes de cada área involucrada en la ejecución del plan, deberá presentar trimestralmente los reportes de seguimiento al responsable del plan en la prefectura. Estos reportes deben contemplar:

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

11.2. Evaluación.

La Evaluación, debe ser de mediano y largo plazo, se enfocan en la medición del cumplimiento de los resultados e impactos y se recomienda considerar dos tipos de evaluaciones:

- Internas: Lideradas por equipo de la prefectura junto con equipo implementador, enfocadas principalmente a realizar ajustes o mejoras a la implementación del proyecto, estas responderán a las necesidades de mejora.
- Externas: Lideradas por un equipo externo, para dotar de objetividad e imparcialidad a la evaluación, guiadas por prefectura y ejecutadas por la Academia, sociedad civil u organismos de cooperación, cuyo objetivo es medir los resultados e impactos de la intervención.

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

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

- Oportunidades de mejora que deben ser corregidas para mejorar la implementación de los proyectos o intervenciones.

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

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

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

Prefecto. Revisa los informes de seguimiento y evaluación y toma decisiones en función de la información presentada.

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

- Dar seguimiento a la implementación de los proyectos e intervenciones de manera semestral
- Definir la programación de evaluaciones a realizarse de manera anual
- Conocer los resultados de las evaluaciones ejecutadas y tomar medidas al respecto.

Responsable del Plan. Construye los informes de seguimiento y evaluación en función de los reportes de monitoreo, seguimiento y evaluación y propone medidas de ajuste cuando se requiera. El responsable del Plan en la prefectura de Santa Elena será el encargado de la jefatura de gestión de riesgos

Responsable de la Evaluación. Realiza las evaluaciones internas y guía las evaluaciones externas y prepara los informes para la revisión del encargado del plan y el prefecto de la provincia. El responsable del Plan de la evaluación de Santa Elena será el encargado de la dirección de planificación.

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

Responsables de proyectos. Los responsables de cada proyecto, deberán emitir un reporte de monitoreo y responden a las áreas encargadas de desarrollar cada uno de los mismos.

12. MODELO DE GESTIÓN DE INFORMACIÓN.

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

- Actores. Son los responsables de la producción de información para el monitoreo, seguimiento y evaluación y los usuarios de la misma. Para cada uno de los proyectos determinados, los productores de información son las áreas implementadoras de los proyectos, tal como se describe en el modelo de gestión. Los usuarios de información son aquellos que tienen acceso a la información, estos se dividen en internos y externos; los usuarios internos son tomadores de decisiones que de acuerdo a su grado de responsabilidad vigilan el cumplimiento del plan y; los usuarios externos que están inmersos en los procesos de rendición de cuentas y transparencia, estos pueden ser instituciones públicas o la ciudadana en general
- Normativa y estándares de producción de información. Las normas y estándares en la gestión de información se refieren a las normas nacionales que regulan la producción, uso y difusión de la información (Agencia de Naciones Unidas contra la droga y el delito, 2024) y las reglas internas que versan sobre los mecanismos de coordinación, integración y procesamiento de los datos además de garantizar la seguridad de información, especialmente la referente a la seguridad de la información confidencial de los beneficiarios.

Entre los principales estándares nacionales que se debe seguir para la producción estadística, debe considerarse al modelo de producción estadística oficial determinado por el INEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos INEC, 2016). Este estándar debe incluirse en todas las fuentes de información que se construyan para los procesos de monitoreo, seguimiento y evaluación de la información.

Ilustración 9: Modelo Genérico de Producción Estadística

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

Fuente: INEC

- Fuentes de Información: Las fuentes de información pueden ser internas o externas. Las fuentes primarias son aquellas que son creadas por los propios implementadores para retroalimentar la gestión de los proyectos o actividades y la toma de decisiones.

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

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

- Censo de población. Los censos de población y vivienda constituyen una de las operaciones estadísticas de mayor envergadura para generar información sobre una determinada unidad de observación. En el Ecuador, en el Censo de población y Vivienda es la operación estadística que investiga las características más importantes de la población y de vivienda. (INEC, 2012).
- Proyecciones poblacionales. Las proyecciones son un instrumento indispensable para llevar a cabo la planificación demográfica, económica, social y política del país. Las proyecciones permiten establecer posibles escenarios y prever acciones. Estos datos se obtienen del resultado de una simulación estadística que toma en cuenta la población base del año anterior más los nacimientos e inmigrantes del año de estudio, menos las defunciones y emigrantes del año de estudio (INEC, 2012).
- Encuesta. Es el método más utilizado porque es económico en comparación con los censos y permite identificar objetiva y rápidamente el valor de los indicadores. Para su empleo es necesario recurrir a una

muestra que garantice la representatividad de la población objetivo del proyecto (Kuby, 2005).

- Registros Administrativos. Un registro tiene la finalidad de ser una lista de objetos que busca contener el total de elementos de una población determinada y datos individualizados sobre sus principales características. Permiten identificar de manera inequívoca a cada objeto de tal forma que el registro pueda ser actualizado y ampliado con nuevas variables para cada objeto. Una cobertura completa y la identificación de los objetos son las características importantes de un registro (Comunidad Andina de Naciones, 2011).

El plan de seguridad, al estar concebido en un marco colaborativo de corresponsabilidad y complementariedad, requiere la obtención de información a través de fuentes ajenas a la institución, en este sentido es necesario identificar la fase en la que los actores internos y externos van a participar a fin de obtener un panorama claro de la medición y las posibles dificultades en su consecución; debiendo considerar que, depender de terceros representa pasos adicionales, herramientas y formatos estandarizados que deben formularse para la obtención de datos homologados y comparables, así como del compromiso de las partes para la generación oportuna de los requerimientos.

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

Ilustración 10 Sistema de gestión de la información



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

para alimentar el cuadro de mando creado para el monitoreo, seguimiento y evaluación del plan.

LISTA DE REFERENCIAS

- Banco Interamericano de Desarrollo. (2020). *Líderes para la Gestión en Seguridad Ciudadana*. New York.
- Blackmore. (2003). A panel data analysis of crime in South Africa. *South African Journal of Economic and Management Sciences*, 439–458.
- Formisano. (2002). Características de la Violencia Homicida en Bogotá. *Econometría Espacial*, 1–42.
- Gutierrez, Nuñez, & Rivera. (2009). . Caracterización socioeconómica y espacial de la criminalidad en Chile. , . *Revista CEPAL*, 98, 165–180.
- Lauridsen, Zeren, & Ari. (2013). A Spatial Panel Data Analysis of Crime Rates in EU. *Discussion Papers on Business and Economics*,.
- Rubio. (1997). Los costos de la violencia en América Latina, . 1–27.
- Serracant. (2014). A brute indicator for a NEET case: genesis and evolution of a problematic concept and results from an alternative indicator. *Social Indicators Research*, 117(2), 401-419.
- Tcherni. (2011). Structural Determinants of Homicide: The Big Three. *Journal of Quantitative Criminology Vol. 27, No. 4*, 475-496.