

# Modelo de gestión para la Comisión Especial de Seguridad del Consejo Provincial del Guayas

**Documento final**



---

Desarrollado por: Daniela Valarezo  
Valdivieso  
**Junio, 2024**

## INDICE

1	INTRODUCCIÓN.....	1
2	DIAGNÓSTICO SITUACIONAL DE LA PROVINCIA DE GUAYAS.....	1
2.1	Distribución poblacional de la provincia del Guayas.....	1
2.2	La economía de la provincia del Guayas.....	5
2.3	Los indicadores sociales de la provincia del Guayas.....	10
2.4	Los indicadores de seguridad de la provincia del Guayas.....	14
2.5	Estructura de la Prefectura del Guayas.....	16
2.6	Roles de la prefectura provincia del Guayas en relación a la seguridad.....	17
3	COMISIÓN ESPECIAL DE SEGURIDAD.....	19
4	MARCO CONCEPTUAL.....	21
4.1	La cadena de valor de la seguridad ciudadana.....	22
4.2	La Prevención del delito y la violencia.....	23
5	MARCO LEGAL.....	23
5.1	Competencias del Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial.....	23
5.2	Atribuciones del Consejo Provincial.....	25
6	MODELO DE GESTIÓN PARA LA COMISIÓN.....	25
6.1	Operación.....	26
6.1.1	Actores.....	26
6.1.2	Funciones y responsabilidades.....	27
6.2	Instrumentos.....	28
6.2.1	Normativa.....	28
6.2.2	Planificación.....	29
6.3	Evaluación y seguimiento.....	31
6.3.1	Evaluación.....	31
6.3.2	Seguimiento.....	31
7	RECOMENDACIONES SOBRE LAS FUNCIONES.....	31
8	ANEXO 1 SUGERENCIA REGLAMENTACIÓN DE COMISIÓN ESPECIAL DE SEGURIDAD DEL CONSEJO PROVINCIAL DEL GUAYAS.....	32

## INDICE DE TABLAS

Tabla 1 Población cantonal provincia de Guayas – Censo 2010 y Censo 2022.....	4
Tabla 2 Tasa de crecimiento de proyección población cantonal provincia de Guayas .....	5
Tabla 3 Distribución de producción cantonal provincia de Guayas.....	6
Tabla 4 Tasa crecimiento de producción cantonal provincia de Guayas – TOP 5.....	7
Tabla 5 Tasa relativa por rama de producción cantonal provincia de Guayas Año 2018 – TOP 5 cantones .....	7
Tabla 6 Tasa relativa por rama de producción cantonal provincia de Guayas Año 2020 – TOP 5 cantones .....	8
Tabla 7 Tipo de servicio turístico provincia de Guayas .....	8
Tabla 8 Tasa de déficit habitacional provincia de Guayas.....	11
Tabla 9 Competencias de los Gobiernos Provinciales egún el COOTAD.....	18
Tabla 10 Funciones de los Gobiernos Provinciales.....	18
Tabla 11 Indicadores propuestos para la Comisión .....	31

## INDICE DE ILUSTRACIONES

Ilustración 1 Mapa cantonal de la Provincia de Guayas.....	2
Ilustración 2 Distribución poblacional provincia de Guayas – Censo 2001, 2010 y 2022 .....	2
Ilustración 3 Distribución poblacional por rango de edad provincia Guayas – Censo 2022.....	3
Ilustración 4 Distribución poblacional provincia Guayas por sexo – Censo 2022.....	3
Ilustración 5 Distribución porcentual poblacional cantonal provincia Guayas por sexo – Censo 2022.....	5
Ilustración 6 Tasa relativa de producción cantonal provincia de Guayas – TOP 5.....	6
Ilustración 7 Tipo de actividades relacionadas con el sector turístico provincia de Guayas.....	9
Ilustración 8 Tasa relativa recaudación impuestos cantonal provincia de Guayas Año 2020 – TOP 5 cantones...9	
Ilustración 9 Tasa empleo adecuado y desempleo provincia de Guayas.....	10
Ilustración 10 Tasa de pobreza por ingresos e índice de pobreza multidimensional provincia de Guayas .....	11
Ilustración 11 Tasa de hacinamiento provincia de Guayas .....	12
Ilustración 12 Tasa de acceso a red pública de agua provincia de Guayas.....	12
Ilustración 13 Ingreso promedio laboral provincia de Guayas.....	13
Ilustración 14 Evolución población adulta mayor provincia de Guayas.....	13
Ilustración 15 Tipo de robos provincia de Guayas .....	14
Ilustración 16 Evolución muertes violentas provincia de Guayas.....	15
Ilustración 17 Evolución de detenidos provincia de Guayas.....	15
Ilustración 18 Evolución de causas ingresadas en provincia de Guayas .....	16
Ilustración 19 Estructura funcional de la Prefectura del Guayas .....	17
Ilustración 20 Cadena de valor de la seguridad ciudadana .....	22
Ilustración 21 Normativa Internacional y Nacional referente a la seguridad ciudadana. ....	24
Ilustración 22 Esquema del Modelo de Gestión para la Comisión Especial del Guayas.....	26
Ilustración 23 Conformación de actores de la Comisión Especial del Guayas .....	27
Ilustración 24 OPERACIÓN – Funciones de la Comisión Especial de Seguridad .....	28
Ilustración 25 Modelo de Taller FODA para la Comisión Especial de Seguridad .....	29
Ilustración 26 Cuadro FODA-INFLUENCIA.....	29
Ilustración 27 Cuadro FODA-INFLUENCIA.....	30

## 1 INTRODUCCIÓN

Guayas vive una crisis de seguridad, evidenciada por la ola de violencia y delincuencia que actualmente atraviesa el Ecuador desde el 2022. Esta crisis tiene varias aristas, por un lado la presencia del crimen organizado en la Provincia del Guayas es innegable, así como los factores de vulnerabilidad, desempleo y pobreza de la población hacen que esta situación sea posible. El presente documento recoge brevemente un diagnóstico de la situación actual respecto a la seguridad de la provincia del Guayas.

Por otro lado, se hace urgente plantear medidas desde todos los actores públicos y privados, comunidad organizada, y organizaciones sociales, frente a esta problemática. Esta situación hace urgente que desde todos los espacios se sumen esfuerzos que puedan promover acciones para recuperar la paz y seguridad de la Provincia. El Consejo Provincial del Guayas es un actor central en la construcción y promoción de normativa para la provincia, así como empujar la implementación de políticas que busquen reducir aquellas causas de fondo encaminadas a la prevención del delito. En este documento se desarrolla el Modelo de gestión de la Comisión Especial de Seguridad del Consejo Provincial del Guayas, la cual puede configurarse como una oportunidad en esta crisis, potenciando una instancia de gestión de política pública y decisión estratégica en materia de seguridad para el Guayas, sus cantones y parroquias.

Este documento culmina con algunas recomendaciones así como una propuesta de reglamento para mejorar la eficiencia de la comisión.

## 2 DIAGNÓSTICO SITUACIONAL DE LA PROVINCIA DE GUAYAS

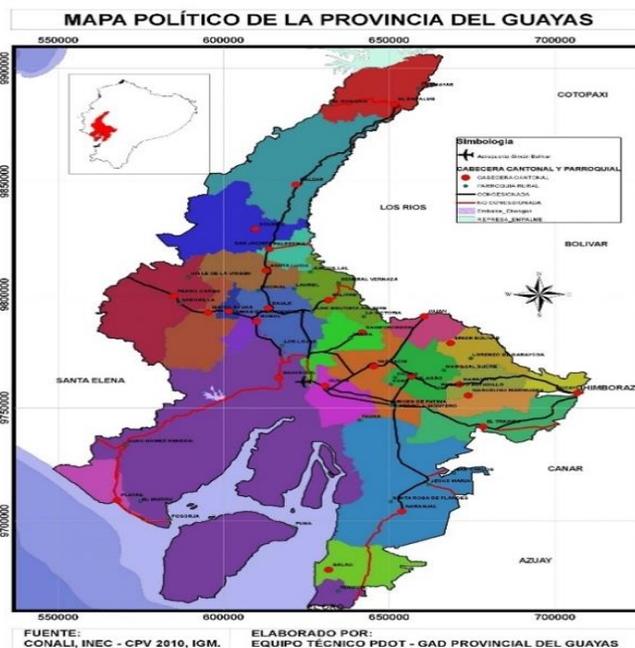
Guayas es la provincia de mayor población del Ecuador, para el censo del 2022 registró 4,391,923 habitantes (INEC 2023), además concentra un porcentaje importante del sector productivo del país. La importancia geográfica del golfo de Guayaquil la convierten en la provincia con mayor cantidad de exportaciones, más del 75% del comercio exterior que se gestiona en el país se hace desde Guayaquil.

Más del 50% de su territorio se encuentra ubicado en la Cuenca del Guayas, la de mayor influencia de la costa del Pacífico de América del Sur y cuenta además con abundantes recursos hídricos, aunque muchos de ellos tienen un nivel de contaminación considerable. (Guayas, 2024)

Posee una diversidad de recursos naturales, los cuales se han visto amenazados por actividades antrópicas y conflictos de uso de suelo, que han ocasionado problemas sociales y baja productividad agrícola, a pesar de la excelente aptitud del suelo y clima existente. (Guayas, 2024)

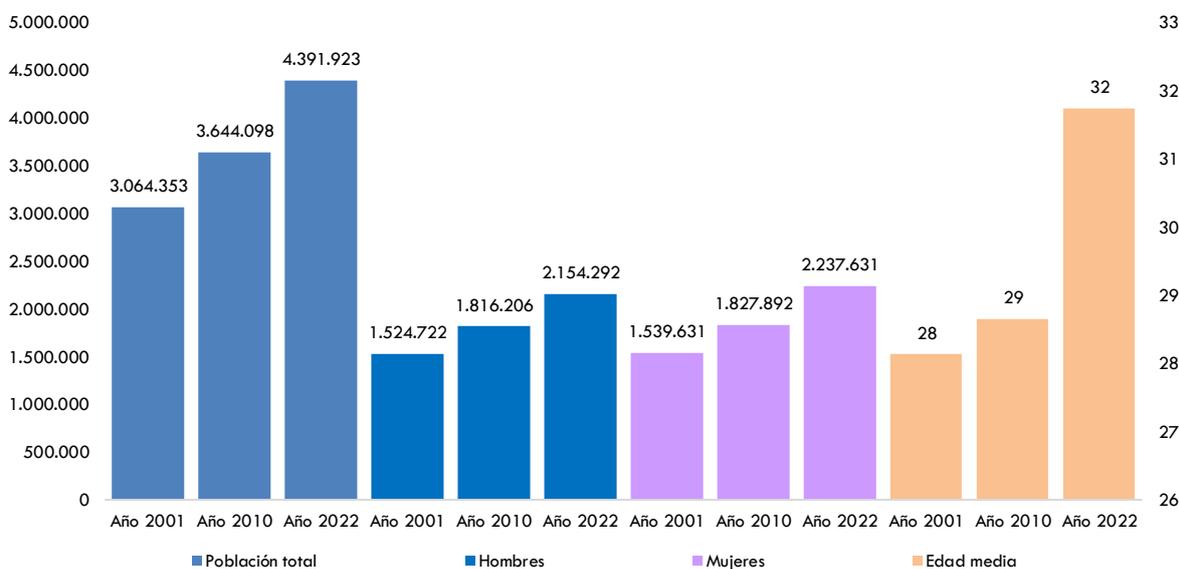
### 2.1 Distribución poblacional de la provincia del Guayas

La visualización geográfica de la provincia es la siguiente:



**Ilustración 1 Mapa cantonal de la Provincia de Guayas**  
Fuente: Prefectura Ciudadana de Guayas

La provincia del Guayas se encuentra geográficamente distribuida de la siguiente manera:



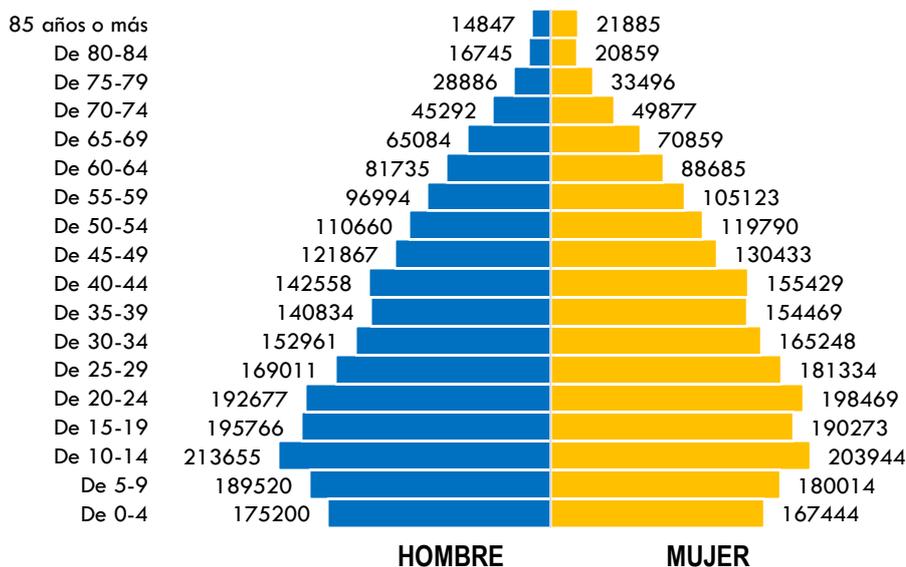
**Ilustración 2 Distribución poblacional provincia de Guayas – Censo 2001, 2010 y 2022**  
Fuente: INEC  
Elaboración: Autor

El crecimiento de la población de la provincia de Guayas entre años censales es de 1.75% entre censo 2001 a censo 2010, y de 1.88% entre censo 2010 y censo 2022.

Mientras que, entre censos el crecimiento poblacional de hombres en la provincia de Guayas fue de 1.76% del censo 2001 a censo 2010, y de 1.72% entre censo 2010 y censo 2022, es decir, que desde el año 2001, en

promedio, la población de hombres en la provincia de Guayas ha descendido en 0.04% puntos. La población de mujeres de la provincia de Guayas ha experimentado un crecimiento en tasas promedio anuales, entre el censo 2001 al censo 2010 las mujeres del Guayas crecieron en 1.73%, mientras que entre el censo 2010 y 2022, la población de mujeres creció a una tasa de 2.04%, es decir, entre censos hubo un incremento en 0.31%. Es importante observar como la edad promedio a nivel general entre censos ha ido incrementándose, es decir, la población del Guayas ha ido envejeciendo durante los últimos veinte años. Se debe mencionar que, la Autoidentificación que predomina en el Guayas es el mestizo, 81% de la población así lo manifiesta.

### Rango Edad Población Guayas Año 2022



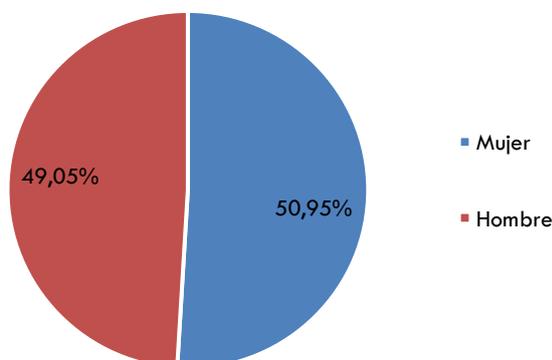
**Ilustración 3 Distribución poblacional por rango de edad provincia Guayas – Censo 2022**

Fuente: INEC

Elaboración: Autor

La pirámide poblacional de la provincia del Guayas muestra que aproximadamente el 34.51% de la población está en el rango de 0 a 4 años y 15 a 19 años. El 53.23% de la población de Guayas está en el rango de edad de 20 a 24 años y 55 a 59 años.

En la provincia de Guayas, el número de viviendas asciende a 1'591.360, es decir, el número de personas por vivienda asciende a 2.76 aproximadamente. En cambio, el número de hogares en la provincia del Guayas es de 1'319.163, en otras palabras, el número de miembros por hogar en el Guayas es de 3.32 aproximadamente.



**Ilustración 4 Distribución poblacional provincia Guayas por sexo – Censo 2022**

Fuente: INEC

Elaboración: Autor

En Guayas, el 50.95% de la población es mujer, y el 49.05% es hombre.

CANTONES	Población Censo 2010	Hombre	Mujer	Población Censo 2022	Hombre	Mujer
GUAYAQUIL	2350278	1158478	1191800	2746403	1344265	1402138
DURAN	233111	115216	117895	303910	148306	155604
DAULE	119719	59939	59780	222446	106825	115621
MILAGRO	166775	83469	83306	195943	95390	100553
SAMBORONDON	66845	33202	33643	98540	47699	50841
NARANJAL	68487	36230	32257	83691	41901	41790
EL EMPALME	74421	37976	36445	79767	39498	40269
SAN JACINTO DE YAGUACHI	60606	31033	29573	72699	36026	36673
SALITRE	57681	29993	27688	61060	30716	30344
EL TRIUNFO	50732	25988	24744	60541	29737	30804
PLAYAS	41446	20950	20496	58768	29099	29669
BALZAR	53865	27963	25902	57829	28732	29097
PEDRO CARBO	43355	22576	20779	52177	26458	25719
NARANJITO	37078	19006	18072	44169	21637	22532
SANTA LUCIA	38850	20255	18595	43700	22273	21427
SIMON BOLIVAR	25310	13188	12122	29427	14820	14607
COLIMES	23203	12287	10916	26251	13439	12812
BALAO	20266	10890	9376	25655	12981	12674
ALFREDO BAQUERIZO MORENO	24887	12872	12015	25526	12720	12806
NOBOL	19476	9794	9682	23850	11771	12079
LOMAS DE SARGENTILLO	18328	9417	8911	22254	11195	11059
PALESTINA	15977	8319	7658	18019	9079	8940
ISIDRO AYORA	10811	5561	5250	14305	7249	7056
CORONEL MARCELINO MARIDUEÑA	11973	6244	5729	13183	6701	6482
GENERAL ANTONIO ELIZALDE	10618	5360	5258	11810	5775	6035
<b>TOTAL</b>	<b>3644098</b>	<b>1816206</b>	<b>1827892</b>	<b>4391923</b>	<b>2154292</b>	<b>2237631</b>

Tabla 1 Población cantonal provincia de Guayas – Censo 2010 y Censo 2022

Fuente: INEC

Elaboración: Autor

En Guayas, el cantón más poblado es Guayaquil al censo 2022, sus dos millones setecientos cuarenta y seis mil cuatrocientos tres habitantes le dan esa condición, le sigue el cantón Durán y el cantón Daule.

La composición por sexo entre censos ha variado de manera leve, pero tiende a aumentar, la composición de las mujeres en el cantón Guayaquil en el 2010 eran el 50.71%, para el censo del año 2022, las mujeres en el cantón Guayaquil aumentaron al 51.05%.

El cantón Guayaquil proyecta la población más alta entre el resto de los cantones de la provincia de Guayas. Durán, Milagro, Daule y Samborondón son los cinco principales cantones poblados en la provincia.

Analizando la tasa de crecimiento poblacional entre censos, la perspectiva cambia de manera importante, la tabla 2 lo muestra:

CANTONES	Crecimiento población entre censos
DAULE	5.79%
SAMBORONDON	3.59%
PLAYAS	3.23%
ISIDRO AYORA	2.58%
DURAN	2.44%
BALAO	2.17%
NOBOL	1.86%
NARANJAL	1.84%

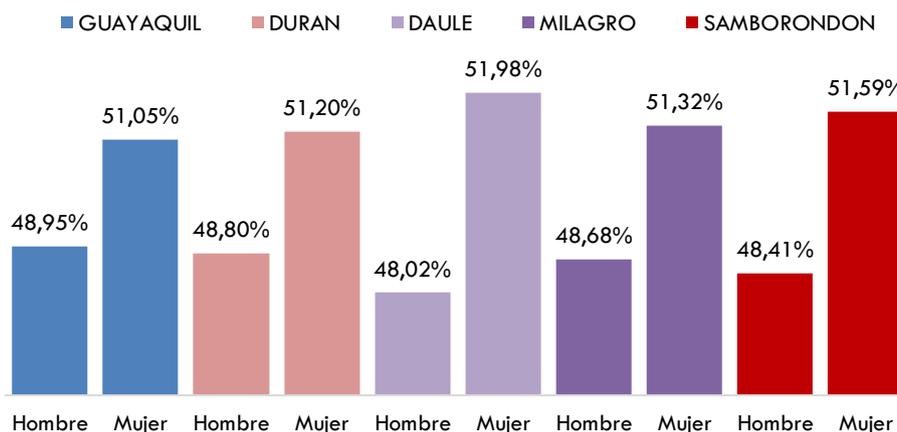
LOMAS DE SARGENTILLO	1.78%
PEDRO CARBO	1.70%
SAN JACINTO DE YAGUACHI	1.67%
EL TRIUNFO	1.62%
NARANJITO	1.60%
MILAGRO	1.48%
GUAYAQUIL	1.43%
SIMON BOLIVAR	1.38%
COLIMES	1.13%
PALESTINA	1.10%
SANTA LUCIA	1.08%
GENERAL ANTONIO ELIZALDE	0.97%
CORONEL MARCELINO MARIDUEÑA	0.88%
BALZAR	0.65%
EL EMPALME	0.63%
SALITRE	0.52%
ALFREDO BAQUERIZO MORENO	0.23%

**Tabla 2 Tasa de crecimiento de proyección población cantonal provincia de Guayas**

Fuente: INEC

Elaboración: Autor

Daule es el cantón que mayor tasa de crecimiento poblacional presenta, seguido por Samborondón y Playas, esto es importante pues supera en tasa tanto a Guayaquil (1.43%) como a la provincia (1.71%), lo cual influye en la distribución de recursos dentro del Guayas.



**Ilustración 5 Distribución porcentual poblacional cantonal provincia Guayas por sexo – Censo 2022**

Fuente: INEC

Elaboración: Autor

En el censo del año 2022, ilustrado en el gráfico 4, la proporción de mujeres sobre los hombres, es superior en los cinco primeros cantones con más alta población (Guayaquil, Durán, Daule, Milagro y Samborondón) su porcentaje de participación es de 51%.

## 2.2 La economía de la provincia del Guayas

De acuerdo con el Banco Central del Ecuador, el crecimiento económico provincial de Guayas y de sus cantones, es el siguiente:

CANTÓN	Año 2018	Año 2019	Año 2020
Guayaquil	\$21,082,272	\$22,201,182	\$20,964,272
Durán	\$1,552,315	\$1,809,622	\$1,873,335
Samborondón	\$948,677	\$945,232	\$885,546

Milagro	\$543,548	\$530,428	\$543,390
Daule	\$489,410	\$526,862	\$498,329
Yaguachi	\$304,326	\$314,934	\$327,371
Coronel Marcelino Maridueña	\$267,247	\$261,814	\$296,700
Naranjal	\$245,706	\$260,437	\$262,381
El Empalme	\$173,918	\$166,132	\$151,123
El Triunfo	\$150,333	\$147,386	\$155,528
Playas (General Villamil)	\$104,632	\$106,015	\$98,420
Simón Bolívar	\$99,727	\$100,515	\$121,344
Balzar	\$90,136	\$82,059	\$85,569
Naranjito	\$69,425	\$64,701	\$64,585
Balao	\$55,764	\$62,184	\$60,426
Colimes	\$55,105	\$61,237	\$60,169
Pedro Carbo	\$62,733	\$59,272	\$62,817
Salitre (Urbina Jado)	\$54,467	\$55,099	\$50,888
Santa Lucía	\$49,780	\$50,774	\$48,495
Nobol	\$47,134	\$49,770	\$54,331
Isidro Ayora	\$47,078	\$46,987	\$49,744
Alfredo Baquerizo Moreno	\$43,987	\$46,672	\$40,743
Palestina	\$40,664	\$42,946	\$39,043
General Antonio Elizalde	\$30,873	\$29,644	\$28,220
Lomas De Sargentillo	\$27,876	\$28,391	\$28,089
<b>GUAYAS</b>	<b>\$26,637,131</b>	<b>\$28,050,297</b>	<b>\$26,850,858</b>

Tabla 3 Distribución de producción cantonal provincia de Guayas

Fuente: BCE

Elaboración: Autor

El cantón Guayaquil es quien más producción realiza en la provincia de Guayas, esto es lógico pues es el centro de comercio nacional.

Los cinco primeros cantones que aportan al Valor Agregado Provincial son Guayaquil, Durán, Samborondón, Milagro y Daule, es importante observar cómo Durán a pesar de la pandemia del año 2020, vio crecer su economía cantonal, similar situación sucedió en Milagro.

Observando la tasa relativa de participación productiva de la provincia de Guayas por cantón, los cinco primeros muestran lo siguiente:

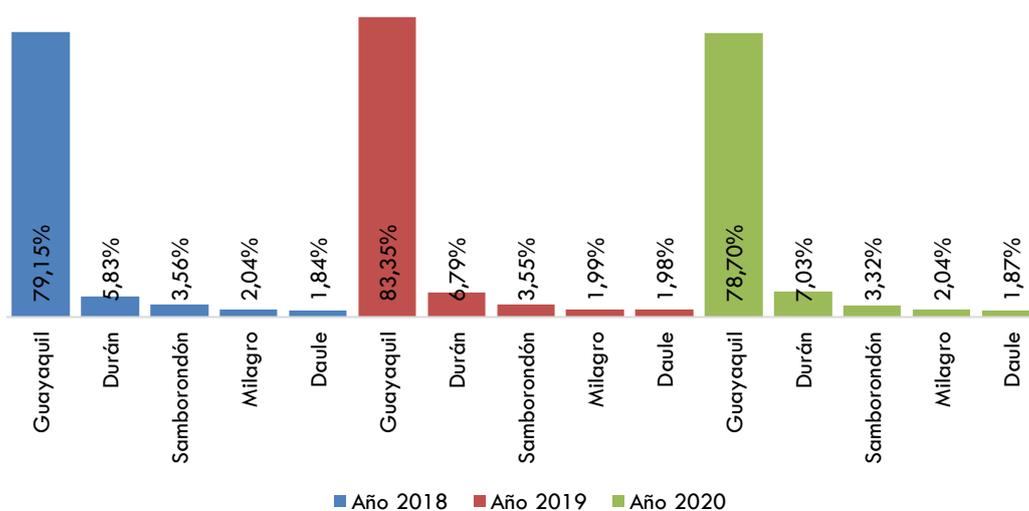


Ilustración 6 Tasa relativa de producción cantonal provincia de Guayas – TOP 5

Fuente: BCE

Elaboración: Autor

Guayaquil con casi el 80% de participación en la producción lidera en la provincia de Guayas, a la vez cantones como Durán, Samborondón, Milagro y Daule tienen tasas relativas marginales en relación con Guayaquil. Es importante poner atención en dos cantones, pues a pesar de su escaso aporte a la economía provincial, crecieron en pandemia, Durán y Milagro. Guayaquil en pandemia cayó cinco puntos porcentuales en su aporte a la economía provincial.

La tasa de crecimiento de estos cinco cantones también difiere, especialmente en pandemia:

CANTÓN	Año 2019	Año 2020
Guayaquil	5.31%	-5.57%
Durán	16.58%	3.52%
Samborondón	-0.36%	-6.31%
Milagro	-2.41%	2.44%
Daule	7.65%	-5.42%

**Tabla 4 Tasa crecimiento de producción cantonal provincia de Guayas – TOP 5**

Fuente: BCE  
Elaboración: Autor

De los cinco cantones que más aportan a la producción provincial, tres tienen un decrecimiento importante (Guayaquil, Samborondón y Daule), pero Durán y Milagro, en pandemia, crecen incluso a mayor tasa de Ecuador (-7.8%).

CANTÓN	Guayaquil	Durán	Samborondón	Milagro	Daule
Manufactura	19.83%	63.23%	4.11%	15.65%	4.18%
Actividades profesionales e inmobiliarias	15.14%	3.45%	40.99%	13.12%	44.10%
Construcción	14.46%	7.44%	13.88%	3.20%	10.92%
Comercio	13.43%	9.80%	11.68%	9.31%	5.78%
Transporte, información y comunicaciones	7.57%	2.78%	3.30%	3.16%	2.74%
Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	5.70%	1.52%	9.39%	14.11%	4.74%
Administración pública	5.07%	1.36%	1.44%	8.02%	4.92%
Enseñanza	4.79%	6.01%	3.31%	13.81%	11.27%
Actividades financieras	3.39%	0.63%	3.35%	3.61%	1.94%
Salud	3.23%	0.39%	0.58%	10.42%	3.14%
Alojamiento y servicios de comida	2.79%	0.83%	4.42%	2.36%	0.71%
Otros servicios	2.63%	0.38%	2.01%	0.78%	3.13%
Suministro de electricidad y de agua	1.55%	1.53%	1.51%	2.45%	2.13%
Explotación de minas y canteras	0.42%	0.65%	0.02%	0.00%	0.32%

**Tabla 5 Tasa relativa por rama de producción cantonal provincia de Guayas Año 2018 – TOP 5 cantones**

Fuente: BCE  
Elaboración: Autor

En el año 2018 la estructura productiva de los cinco principales cantones de la provincia de Guayas tiende a la producción de manufactura (Guayaquil, Durán y Milagro), seguida de actividades profesionales e inmobiliarias (Guayaquil, Samborondón y Daule).

Para el 2020, la estructura productiva tiende a ser la siguiente:

CANTÓN	Guayaquil	Durán	Samborondón	Milagro	Daule
Manufactura	22.47%	68.04%	5.60%	19.27%	8.09%
Actividades profesionales e inmobiliarias	14.31%	2.77%	37.40%	9.75%	38.26%
Construcción	13.33%	8.21%	11.75%	8.91%	5.57%
Comercio	11.81%	7.09%	10.49%	3.26%	10.34%
Transporte, información y comunicaciones	7.96%	3.05%	3.47%	2.75%	3.24%
Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	6.49%	1.39%	10.75%	12.90%	4.76%
Administración pública	4.64%	5.03%	3.60%	13.56%	11.05%
Enseñanza	4.17%	0.28%	0.86%	14.38%	4.24%
Actividades financieras	4.09%	0.85%	2.71%	5.27%	3.49%
Salud	3.61%	0.52%	4.00%	3.60%	2.54%
Alojamiento y servicios de comida	2.69%	0.56%	5.11%	2.46%	0.67%
Otros servicios	2.43%	0.30%	1.95%	0.90%	4.20%
Suministro de electricidad y de agua	1.53%	1.41%	2.29%	2.99%	3.27%
Explotación de minas y canteras	0.48%	0.51%	0.02%	0.00%	0.29%

Tabla 6 Tasa relativa por rama de producción cantonal provincia de Guayas Año 2020 – TOP 5 cantones

Fuente: BCE

Elaboración: Autor

Para este año, la rama de la construcción se hace importante en los cantones de Durán y Samborondón. La enseñanza es un rubro importante en el cantón de Milagro. El Guayas tiene un fuerte componente turístico, por ende, es importante conocer qué tipo de servicio y actividades se relacionan con el turismo local.

TIPO DE SERVICIO	Cantidad
RESTAURANTE	2146
CAFETERÍA	985
AGENCIA DE VIAJES DUAL	188
BAR	170
AGENCIA DE VIAJES INTERNACIONAL	127
HOTEL	96
HOSTAL	93
DISCOTECA	82
OPERADOR TURÍSTICO	80
TERRESTRE	69
ESTABLECIMIENTO MÓVIL	55
AGENCIA DE VIAJES MAYORISTA	44
INMUEBLES HABITACIONALES	37
AÉREO	29
SALA DE RECEPCIONES Y BANQUETES	14
CENTRO DE RECREACIÓN TURÍSTICA	13
HOSTERÍA	13
CASA DE HUÉSPEDES	9
ORGANIZADOR DE EVENTOS, CONGRESOS Y CONVENCIONES	8
PEÑA	6
PLAZAS DE COMIDA	6
CENTROS DE TURISMO COMUNITARIO	4
MARÍTIMO, FLUVIAL Y LACUSTRE	4
SERVICIO DE CATERING	4
HACIENDA TURÍSTICA	2
TERMAS Y BALNEARIOS	2
CAMPAMENTO TURÍSTICO	1
CENTRO DE CONVENCIONES	1
<b>TOTAL</b>	<b>4288</b>

Tabla 7 Tipo de servicio turístico provincia de Guayas

Fuente: MINTUR

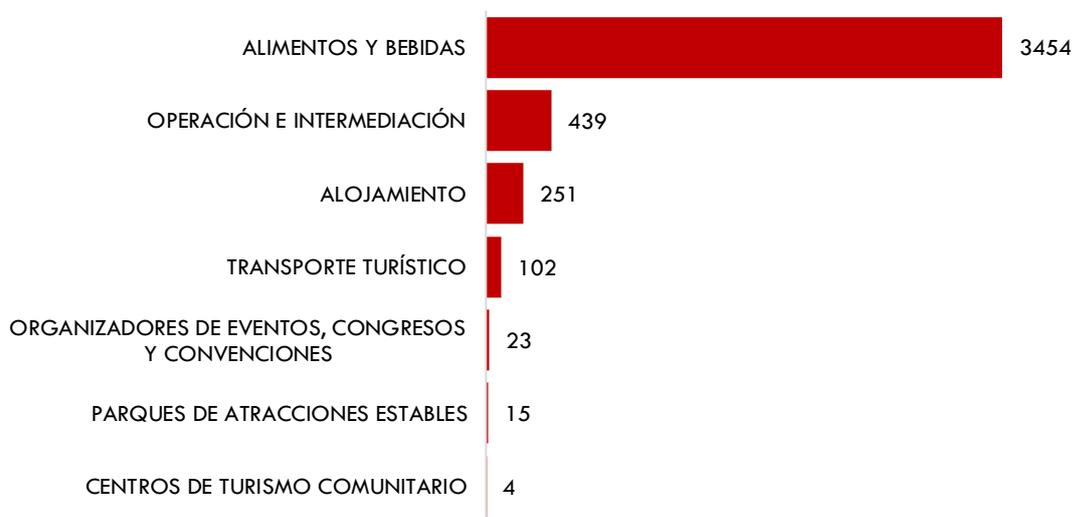
Elaboración: Autor

En el Guayas, el servicio relacionado a la actividad turística es predominantemente de restaurantes (2146



locales), cafeterías (945), agencias de viajes dual (188), bares (170) y agencias de viaje internacional (127), principalmente.

El tipo de actividades que se encuentran en permanente conexión con el turismo local del Guayas son:



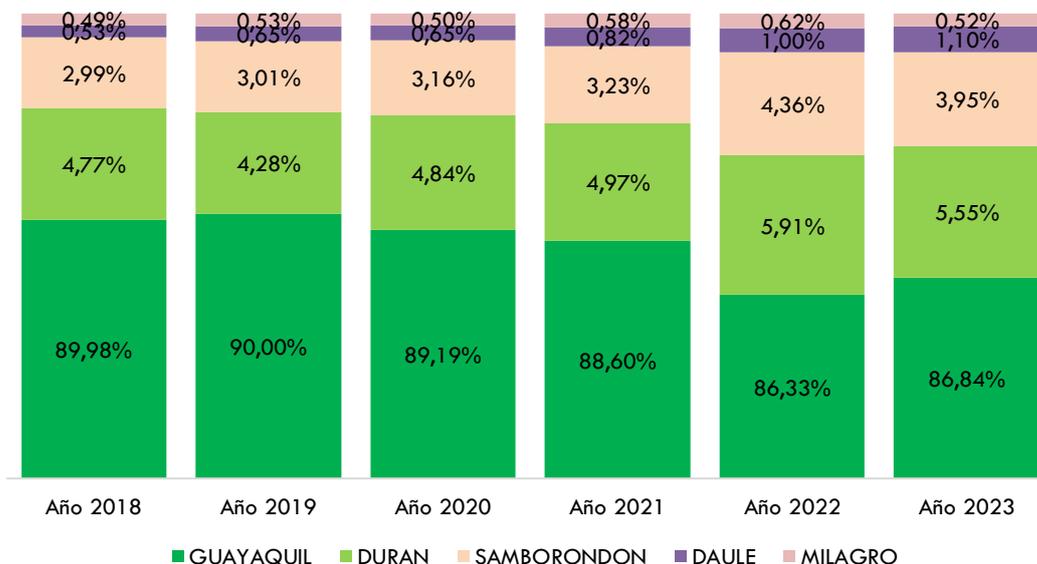
**Ilustración 7 Tipo de actividades relacionadas con el sector turístico provincia de Guayas**

Fuente: MINTUR

Elaboración: Autor

La actividad de alimentos y bebidas son los que más se relacionan con el sector turístico en el Guayas, seguido de operación e intermediación y alojamiento. También es importante mencionar que en Guayas existen 154 guías turísticos, certificados por el MINTUR siendo Guayaquil quien más tiene de este tipo de servidores (134).

Desde la recaudación de impuestos, la provincia de Guayas presenta esta tendencia:



**Ilustración 8 Tasa relativa recaudación impuestos cantonal provincia de Guayas Año 2020 – TOP 5 cantones**

Fuente: SRI

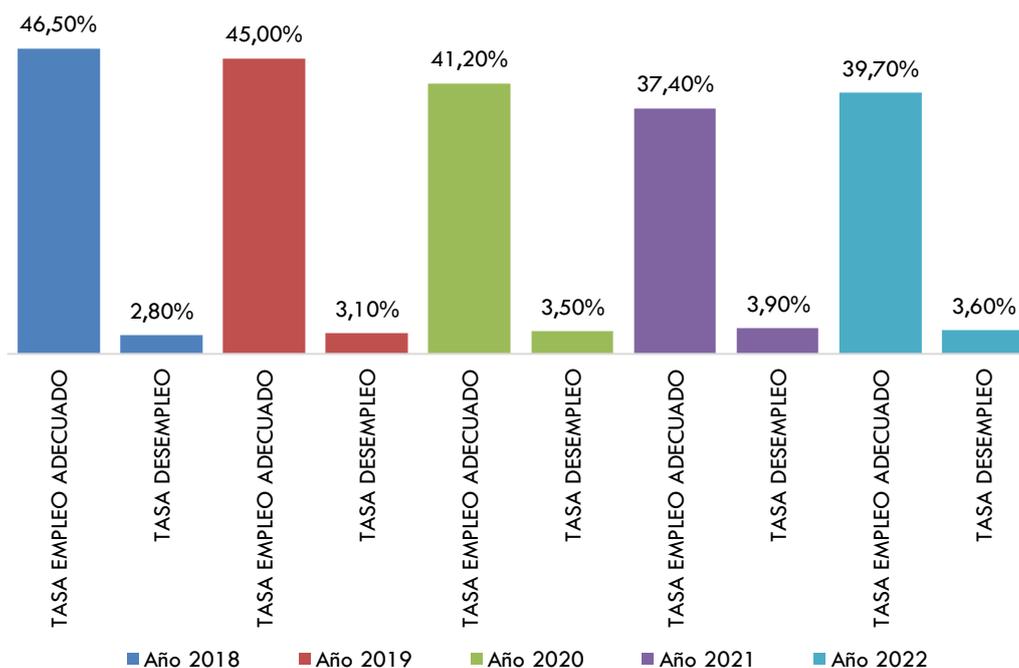
Elaboración: Autor

Guayaquil es el cantón que más recaudación tributaria presenta, lo sigue Durán y Samborombón.

### 2.3 Los indicadores sociales de la provincia del Guayas

De acuerdo con la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), los indicadores sociales son estadísticas que miden las condiciones sociales y sus cambios en el tiempo para varios sectores de la población, tanto en el contexto externo (social y físico) como en aquello interno (subjetivo y de percepción) de la existencia humana en la sociedad. (Cecchini, 2005)

De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos – INEC, en el Guayas la evolución del empleo y desempleo es el siguiente:



**Ilustración 9 Tasa empleo adecuado y desempleo provincia de Guayas**

Fuente: INEC

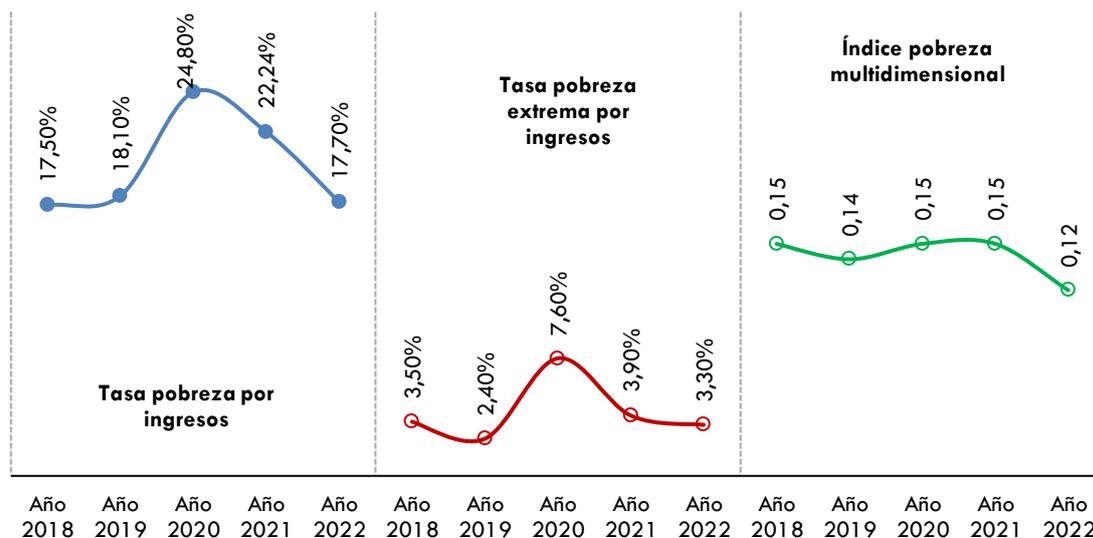
Elaboración: Autor

La evolución de empleo en la provincia del Guayas entre 2018 y 2021 tiende al descenso, siendo el punto más bajo en el año 2021, ya en el año 2022 se observa un aumento de este indicador, pero aún el nivel de empleo no se acerca al del año 2018.

Mientras que el desempleo en el Guayas tiende al crecimiento, el nivel del año 2022 sigue por encima de lo que sucedía en el año 2018.

Los entrevistados coinciden que la “falta de oportunidades de trabajo”, “la inversión social es poca, la educación, vivienda, fuentes de trabajo”, “el comercio es afectado por la inseguridad, la gente a migrado y afecta económicamente al cantón”, “la pobreza, la ausencia de educación, las pocas oportunidades afectan a la seguridad”, son condicionantes para una mejor dinámica social y por lo tanto afectará a la seguridad local.

De acuerdo con el Ministerio de Inclusión Económica y Social – MIES, la evolución de la pobreza en la provincia del Guayas es la siguiente:



**Ilustración 10 Tasa de pobreza por ingresos e índice de pobreza multidimensional provincia de Guayas**

Fuente: MIES

Elaboración: Autor

Vale mencionar que una persona es pobre por ingresos cuando su ingreso per cápita familiar está por debajo de la línea de pobreza, es decir, la pobreza por ingresos es sinónimo de carencia y privación, que limita a una persona para alcanzar un mínimo nivel de vida.

Entre el año 2018 y 2019, en promedio, la línea de pobreza se ubicó en US\$ 84.70 mensuales por persona, mientras que la línea de pobreza extrema en US\$ 47,73 mensuales por persona.

Para junio 2023, se considera a una persona pobre por ingresos si percibe un ingreso familiar per cápita menor a USD 89,29 mensuales y pobre extremo si percibe menos de USD 50,32.

De acuerdo con los datos, se puede inferir que entre el año 2020 y 2021, la pobreza por ingresos en Guayas afectaba a al menos un cuarto de su población, este dato es importante teniendo en cuenta que en ese mismo período a nivel nacional la pobreza por ingresos afectaba a alrededor de 3 de cada 10 ecuatorianos.

Para el año 2022, la pobreza por ingresos recién retoma niveles del año 2018, es decir, la pandemia tuvo efectos devastadores en la pobreza a nivel de la provincia de Guayas.

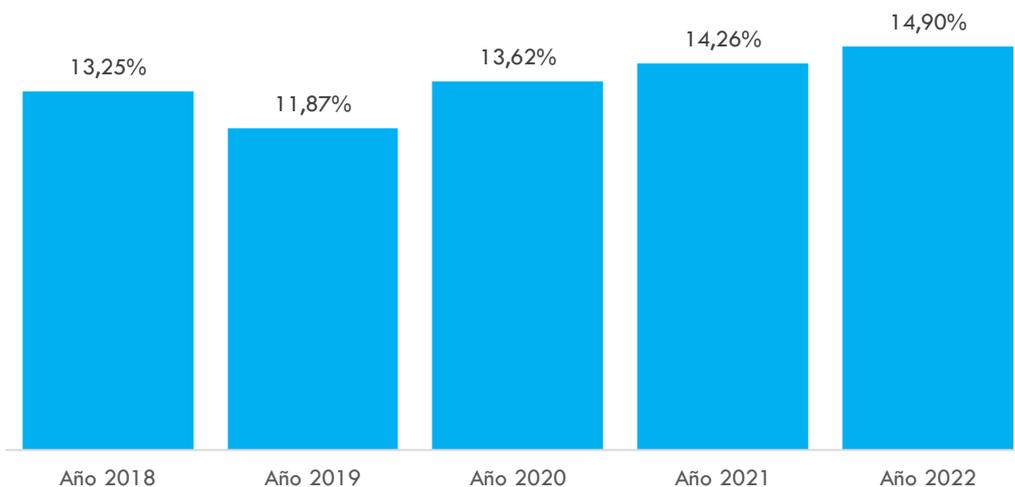
Año	DÉFICIT HABITACIONAL
Año 2018	51.10%
Año 2019	51.80%
Año 2020	60.10%
Año 2021	58.10%
Año 2022	53.80%

**Tabla 8 Tasa de déficit habitacional provincia de Guayas**

Fuente: MIES

Elaboración: Autor

En la tabla 8, en la provincia de Guayas, el déficit habitacional ha sido creciente, si bien durante la pandemia, este indicador se agudizó (60.1%), al 2022 presenta una mejora (53.8%), sin lograr alcanzar niveles comparables al año 2018 (51.10%).



**Ilustración 11 Tasa de hacinamiento provincia de Guayas**

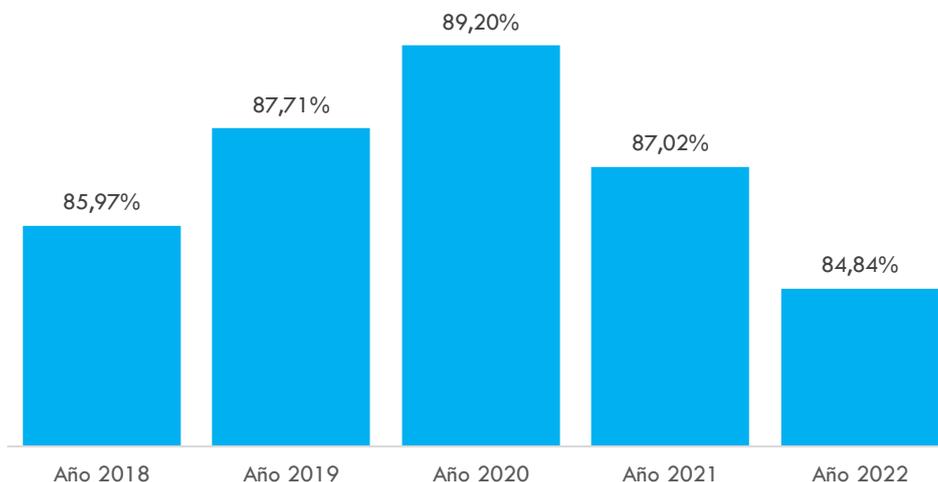
Fuente: MIES

Elaboración: Autor

El gráfico anterior muestra el hacinamiento en la provincia de Guayas, pero es importante recordar que se define que hay hacinamiento cuando en el hogar habitan más de dos miembros por cada habitación utilizada para dormir.

Este indicador ha ido evolucionando, su tendencia es creciente, en Guayas 1.5 hogares de cada 10 viven en situación de hacinamiento (Año 2022).

El hacinamiento, de acuerdo con la Organización Mundial de la Salud, tiene efectos en términos generales en peligros asociados con el espacio insuficiente para vivir, dormir y realizar actividades domésticas en la vivienda. En diferentes culturas y aspectos de la vida en los países de ingresos bajos, medianos y altos se considera que el hacinamiento es estresante para la salud y el bienestar.



**Ilustración 12 Tasa de acceso a red pública de agua provincia de Guayas**

Fuente: MIES

Elaboración: Autor

El gráfico 11 muestra como de 2018 a 2022, el acceso a la red pública de agua, en Guayas, ha ido disminuyendo o se ha estancado, pues 8 de cada 10 guayasenses tienen acceso a agua a través de la red pública.



**Ilustración 13 Ingreso promedio laboral provincia de Guayas**  
 Fuente: MIES  
 Elaboración: Autor

Para el año 2018, el ingreso promedio de ingresos por trabajo en el Guayas era de \$490, pero ha ido disminuyendo de manera constante a través del tiempo, recuperándose en el año 2022 (\$ 475), pero aún este ingreso es menor al año 2018.

La población de adultos mayores en el Guayas ha experimentado un fuerte crecimiento, esto se observa en la siguiente tabla:



**Ilustración 14 Evolución población adulta mayor provincia de Guayas**  
 Fuente: MIES  
 Elaboración: Autor

Esta población, en Guayas, ha experimentado un crecimiento muy fuerte, para el año 2022, su crecimiento fue de 6.72%.

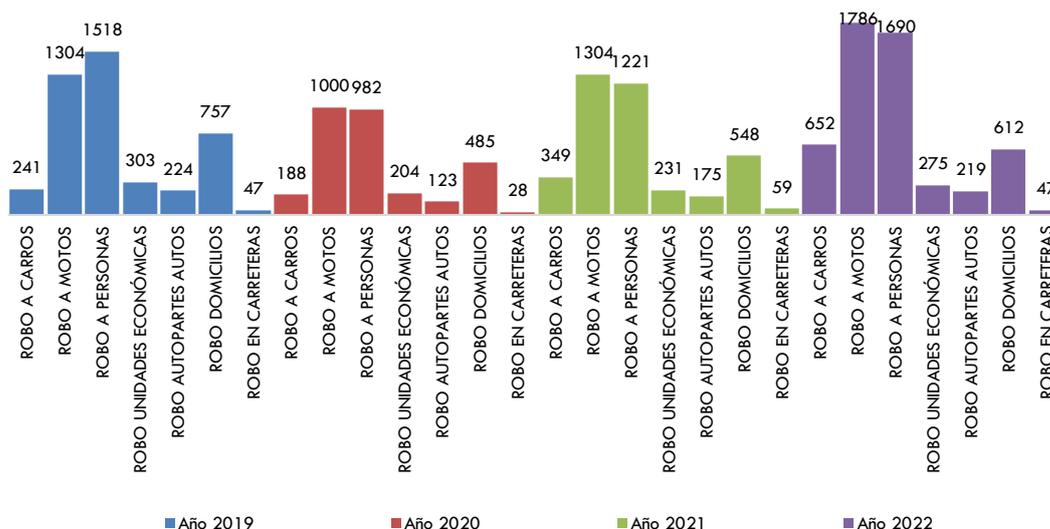
Para los entrevistados, lo social es vital en el desarrollo de un cantón pero la ausencia, olvido o negligencia ha hecho que la realidad en sus cantones sea compleja y por ende afecte la seguridad y convivencia: “que la ausencia de educación, salud y alimentación impera en mi cantón”, “falta de inversión en protección social”, “no se cuida a infancia y juventud, no hay cuidado en lo educativo, salud, generación de empleo por parte de entidades cantonales”, “la familia, debe ser fortalecida, y al ser disfuncional muchas familias, los jóvenes son más propensos a ser reclutados por la mafia”, “la prevención no existe”.

La corrupción como variable de inseguridad, es parte del discurso de los entrevistados, principalmente para el funcionario del cantón de Naranjito, manifiesta que *“la corrupción tiene diferentes ramificaciones, debe fortalecerse los organismos de control”, “las entidades de control, estatales o públicas han sido permeables a la corrupción”*.

La lideresa del cantón Simón Bolívar, *“el tejido social está deteriorado y los jóvenes recurren a las bandas”,* también los entrevistados dicen, *“la prevención no existe”, “la falta de oportunidades, de estudio, acompañamiento a la población”* son causas de la inseguridad.

## 2.4 Los indicadores de seguridad de la provincia del Guayas

En primer lugar, se analizará cómo han evolucionado los robos en la provincia de Guayas, entonces:



**Ilustración 15 Tipo de robos provincia de Guayas**

**Fuente: INEC**

**Elaboración: Autor**

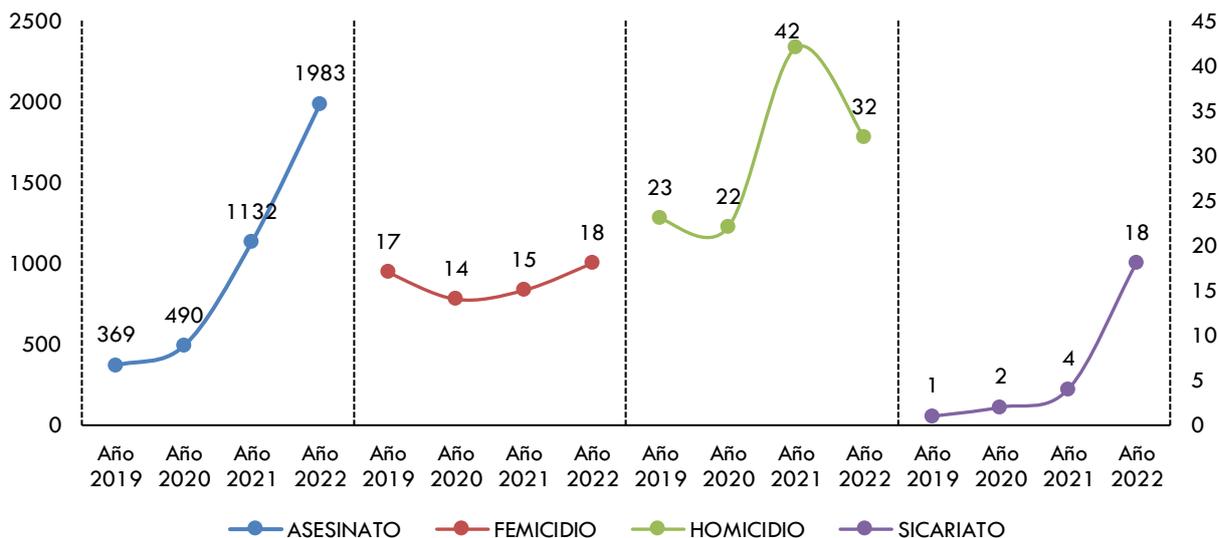
Los robos de motos y robos a personas son los más continuos en la provincia de Guayas, en promedio representan el 65% de los robos en la provincia. Los robos que representan menor cantidad son los robos en la carretera.

Para el funcionario del cantón Daule, *“Guayaquil es la capital del delito”, “poca preocupación por parte de gobierno central en la resolución del delito”* y por ende eso aumenta la impunidad, pues al no hacer nada los niveles de delito son inmanejables.

En cambio, el funcionario de Naranjito manifiesta que *“las extorsiones, robos y secuestros son lo cotidiano”*.

La Alcaldesa de Simón Bolívar, también coincide con los anteriores entrevistados al decir *“la delincuencia común es lo cotidiano, las extorsiones, robos de motos y vehículos”, “es un cantón inseguro, la no denuncia es alta”*.

Ahora es necesario conocer cómo han evolucionado las muertes violentas en Guayas; de acuerdo con el cuadro de mando integral, se obtiene lo siguiente:



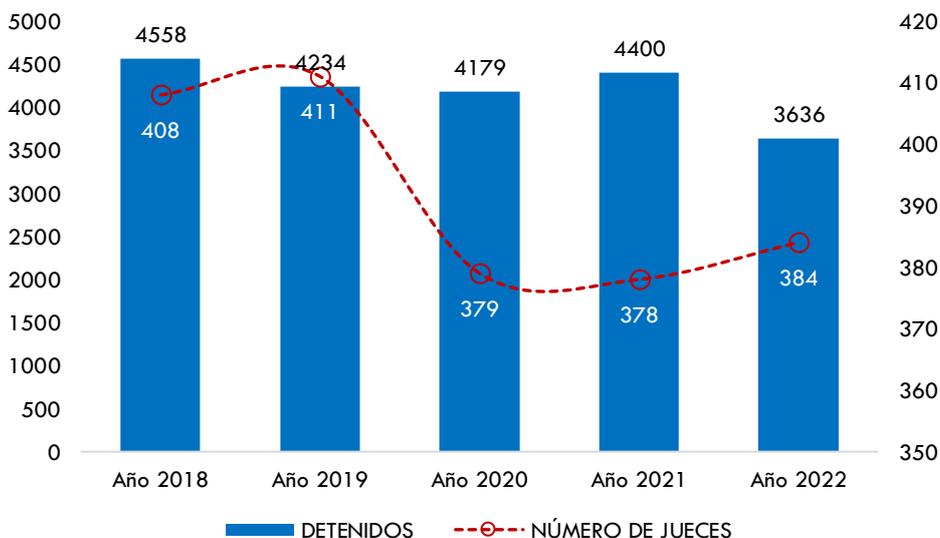
**Ilustración 16 Evolución muertes violentas provincia de Guayas**

Fuente: Cuadro de Mando Integral Policía Nacional

Elaboración: Autor

La tasa de crecimiento promedio anual del asesinato es de 79.66%, pero el crecimiento del sicariato arroja una tasa de 183%, lo cual se ajusta a los actuales momentos que vive el país con relación al crimen organizado.

El crecimiento del homicidio también arroja un alto crecimiento, en promedio creció a una tasa de 20.92%.



**Ilustración 17 Evolución de detenidos provincia de Guayas**

Fuente: Cuadro de Mando Integral Policía Nacional

Elaboración: Autor

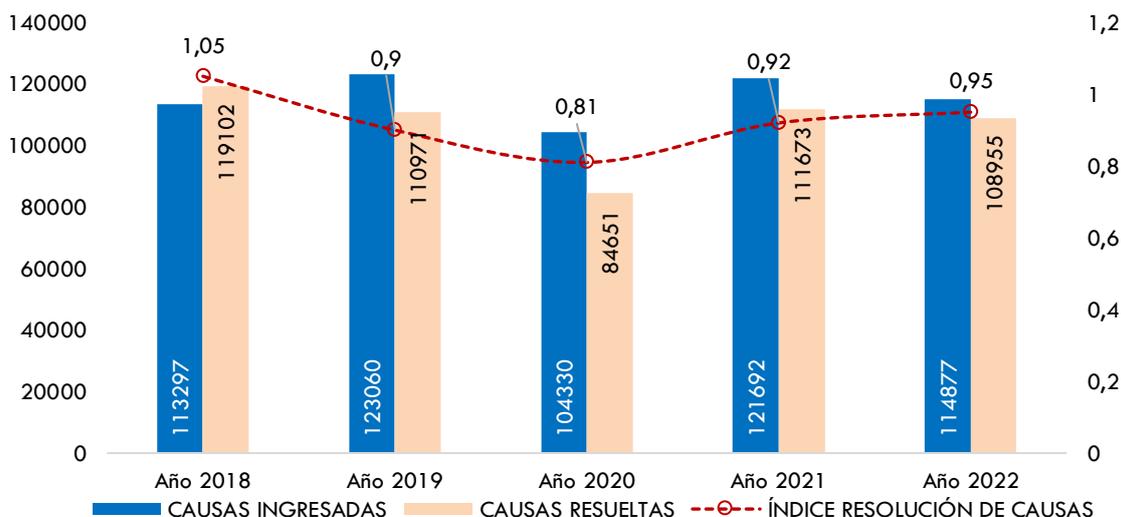
La tendencia de los detenidos en la provincia de Guayas en el período analizado es descendente, es decir, hay menos detenidos en el sistema penitenciario en la provincia de Guayas.

Se puede observar que el número de jueces también tiende a descender, es decir, se podría inferir que hay una relación directa entre número de detenidos y jueces, a menos jueces, menos detenidos.

Para el entrevistado del cantón Daule, “los homicidios son la principal problemática”, “no hay patrullaje, patrullas en mal estado, ausencia de recursos para combatir la inseguridad”.

Además, los entrevistados agregan: “hoy, hay una entidad policial y sistema de justicia débiles”, “falencias de RRHH

e infraestructura en el sistema de justicia, policía y jueces”, “no hay áreas seguras, los robos se dan en el día, la impunidad prima”



**Ilustración 18 Evolución de causas ingresadas en provincia de Guayas**

Fuente: Fiscalía General del Estado

Elaboración: Autor

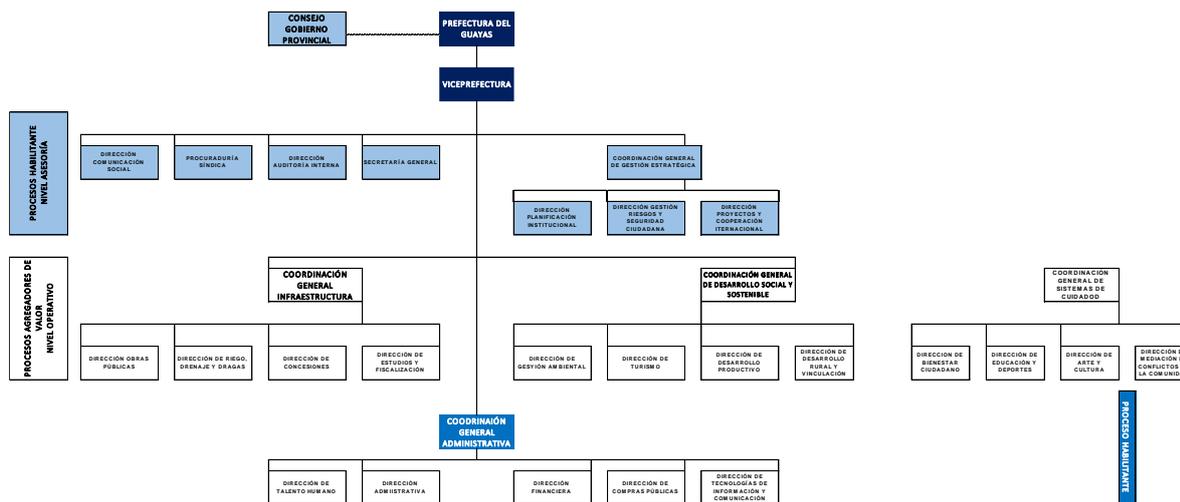
El índice de causas resueltas para la provincia de Guayas tiende al descenso, es decir, hay causas ingresadas que no se resuelven con prontitud, y eso impacta en el sistema de justicia, propendiendo a la impunidad.

Para acceder a los datos de los indicadores de seguridad, para este estudio se ha desarrollado visualizadores de datos, que permitirán analizar los datos con mayor detalle. A continuación los links de acceso de cada uno de los visualizadores según la fuente de datos:

- Delitos CMI – PPNN 2018-2023: <https://n9.cl/u6xef>
- Muertes Violentas – PPNN 2018-2023: <https://n9.cl/883jt>
- Delitos – FGE 2018 -2023: <https://n9.cl/2oi77>
- Contravenciones CJ 2018 -2023: <https://n9.cl/q46wgu>
- Llamadas emergencia ECU 911 2018 -2023: <https://n9.cl/g12yq>

## 2.5 Estructura de la Prefectura del Guayas

Conforme a la resolución Nro. PG-MAV-001-2024 del 15 de enero del 2024, la estructura funcional de la Prefectura de la provincia del Guayas es la siguiente:



**Ilustración 19 Estructura funcional de la Prefectura del Guayas**  
Fuente: Prefectura Ciudadana de Guayas

El GAD Provincial Guayas ha fortalecido su estructura orgánica en torno a la prevención del delito y las violencias a través de la creación de la Resolución Nro. PG-MAV-001-2024 de 15 de enero de 2024, en la que se expide el ESTATUTO ORGÁNICO DE GESTIÓN ORGANIZACIONAL POR PROCESOS DEL GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO PROVINCIAL DEL GUAYAS y se crea la Dirección de Gestión de Riesgos y Seguridad Ciudadana bajo la Coordinación de General de Gestión Estratégica; consolidando así de manera transversal a la seguridad ciudadana en los procesos agregadores de valor de la Institución. Este avance es importante y permite involucrar a esta nueva Dirección en el manejo administrativo de la Comisión de Seguridad y sus sesiones permanentes.

## 2.6 Roles de la prefectura provincia del Guayas en relación a la seguridad

Las competencias exclusivas son aquellas cuya titularidad corresponde a un solo nivel de gobierno de acuerdo con la Constitución y la ley, cuya gestión puede realizarse de manera concurrente entre diferentes niveles de gobierno; mientras que, las competencias concurrentes se definen a aquellas cuya titularidad corresponde a varios niveles de gobierno debido al sector o materia, por lo tanto, deben gestionarse obligatoriamente de manera concurrente.

La Constitución nos indica claramente las competencias exclusivas para cada nivel de gobierno, y lo único que se permite es que su gestión pueda llevarse de forma concurrente. Respecto de la seguridad, se debe realizar una diferencia entre la competencia que tiene el gobierno central y la función de los gobiernos autónomos descentralizados GAD.

El gobierno central tiene la competencia de defensa nacional, protección interna y orden público; mientras que, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización COOTAD, establece como función de los GAD, complementariedad entre varios niveles de gobierno.

En esa línea, en términos de seguridad, si bien la protección interna y orden público, es una competencia exclusiva del Gobierno Central, se debe considerar que los gobiernos autónomos descentralizados en el marco de sus atribuciones y competencias, están facultados para ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón (en el caso de los municipios) y coordinar con la Policía Nacional y otros organismos lo relacionado con la seguridad ciudadana (en el caso de las prefecturas), lo cual permite que a través de la expedición de ordenanzas, se pueden efectuar controles e imponer sanciones administrativas.

Las competencias de la Prefectura se encuentran establecidas en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización y son las siguientes:

Desarrollo provincial	Planificar, junto con otras instituciones del sector público y actores de la sociedad, el desarrollo provincial y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, en el ámbito de sus competencias, de manera articulada con la planificación nacional, regional, cantonal y parroquial, en el marco de la interculturalidad y plurinacionalidad y el respeto a la diversidad
Sistema vial	Planificar, construir y mantener el sistema vial de ámbito provincial, que no incluya las zonas urbanas
Obras en cuencas	Ejecutar, en coordinación con el gobierno regional y los demás gobiernos autónomos descentralizados, obras en cuencas y microcuencas
Gestión ambiental	La gestión ambiental provincial
Sistemas de riego	Planificar, construir, operar y mantener sistemas de riego de acuerdo con la Constitución y la ley
Actividades productivas	Fomentar las actividades productivas provinciales, especialmente las agropecuarias
Cooperación internacional	Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias

**Tabla 9 Competencias de los Gobiernos Provinciales según el COOTAD**  
Elaboración: Propia

De lo expuesto, se delimita que el actuar de los GADS, provinciales, cantonales, municipales y metropolitanos, será orientado a la coordinación de intervenciones con la Policía Nacional y a la generación de política pública en el ámbito de prevención de la seguridad ciudadana, en este sentido en el año 2023, el Ministerio del Interior como entidad rectora de la seguridad ciudadana, emitió la Guía para Elaboración de Planes de Seguridad de los Gobierno Autónomos Descentralizados, con la finalidad de homologar el actuar de los diferentes niveles de gobierno, y que la política pública local guarde coherencia con la política nacional.

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.

**Tabla 10 Funciones de los Gobiernos Provinciales**  
Elaboración: Propia

En términos específicos, la seguridad ciudadana puede ser un eje transversal en todas las competencias que manera exclusiva tienen los gobiernos autónomos descentralizados provinciales.

Cuando se hace referencia a un Plan de Seguridad Provincial y que se relaciona con lo antes expuesto como competencias de la Prefectura del Guayas, los entrevistados respecto al Plan de Seguridad Provincial manifiestan: “Si debe existir un plan de seguridad, y va de la mano con el desarrollo”, “debe tener un diagnóstico sobre seguridad, planificación estratégica con sus soluciones a la problemática y luego estrategias a seguir (prospectiva)”, “es competencia de Prefectura la seguridad ciudadana, debe haber un Plan”, “Siempre es positivo tener un plan, pero en función de sus competencias, trabajo conjunto alcaldía y prefectura”, “el plan debe posibilitar que los jóvenes sean atendidos para que no sean parte de los grupos de delincuencia”, “el plan es ideal y es lo que se necesita ahora”

Para los entrevistados el plan de seguridad es vital, es importante y ayudará a dar una guía a los cantones para unir esfuerzos y aminorar esta problemática.

Este plan, para lo entrevistados, contribuiría al desarrollo de la provincia, peor deberá enmarcarse en sus competencias y sugieren actuar en lo siguiente: “fortalecer la corporación de seguridad de la provincia”, “un sistema único vial vigilado”, “sistema de video con reacción inmediata ante inseguridad”, “priorizar obras y para el bien común de la ciudadanía”, “los peajes están con video vigilancia y ahí debe generar trazabilidad para el delito”, “dar conectividad a áreas rurales por parte de Prefectura”, “el Plan debe tener el control vial, construir las mancomunidades de seguridad” “el plan debe enfocarse en la prevención”, “en el plan se deben incorporar proyectos cámaras de video vigilancia, mapas de calor, interconexión con organismos de control”, “hay escuela de fútbol, la sinfónica son formas de combatir a la inseguridad y deben ser mantenidos y mejorados”, “en el Plan se debe hablar de maltrato a mujeres, violencia de mujeres”.

### 3 COMISIÓN ESPECIAL DE SEGURIDAD

El 16 de junio del año 2023, se expide la resolución Nro. PG-CPG-003-2023 y se realiza la “Creación y Funcionamiento de la Comisión Especial de Riesgos y la Comisión Especial de Seguridad”, que entre sus funciones tiene las de:

*“b) Participar en la planificación, formulación de políticas de seguridad en la provincia de Guayas. Esto implica, analizar las necesidades y desafíos en materia de seguridad, proponer estrategias y acciones para abordarlos y coordinar con otras instituciones y actores relevantes.”*

Luego del análisis presentado respecto a las amenazas y vulnerabilidades de la provincia del Guayas y la exposición de los motivos de los funcionarios de la prefectura de Guayas, sumado a las entrevistas realizadas a los alcaldes de los Cantones de Simón Bolívar, Naranjito, Daule y al Contralmirante de la Armada Nacional, se vuelve indispensable consolidar una Comisión Especial de Seguridad que debería abordar:

Texto establecido: 1 Coordinación interinstitucional: Facilitar la coordinación entre diferentes instituciones y actores relacionados con la seguridad en la provincia del Guayas. Esto incluye, organismos de seguridad del Estado, como la policía, fuerzas armadas y Ecu911, así como otras entidades públicas y privadas involucradas en la seguridad y prevención del delito. Incluir las iniciativas de Seguridad como Policía Metropolitana del nivel cantonal o parroquial.

Criterio técnico. - Esta atribución resulta importante para el fortalecimiento de la Gobernanza de la seguridad en la provincia. Se ha podido revisar, que, de acuerdo con las competencias descritas en el COOTAD, la Prefectura (y la/el Prefecta/o) tienen capacidad para coordinar con instituciones de seguridad pública, acciones en pro de la seguridad de los ciudadanos que habitan la provincia.

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

Criterio técnico. - Se vuelve imperativo que la Prefectura cuente con un Observatorio de Seguridad Ciudadana en la Prefectura del Guayas, no solo que se encargue de la identificación, recolección, sistematización y manejo de la información; sino que pueda asesorar en la adecuada gestión de políticas de seguridad ciudadana a la máxima autoridad provincial.

Texto establecido. - 3 Monitoreo y evaluación: Monitoreo y evaluación de las políticas y acciones de seguridad implementadas en la provincia del Guayas. Esto implica analizar los resultados obtenidos, identificar áreas de mejora y proponer ajustes en las estrategias de seguridad.

Criterio técnico: De la mano del contenido del numeral 2, es importante contar con un Observatorio de Seguridad Ciudadana de la Prefectura del Guayas que monitoree y evalúe a través de indicadores de gestión, resultado o impacto las decisiones que resulten de las sesiones de la Comisión Especial de Seguridad, con la finalidad de darle continuidad, modificar o suspender las acciones que se tomen en

consenso dentro de la misma.

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

**Criterio técnico:** La capacidad que tiene la Prefectura del Guayas de poder acercarse a la ciudadanía y brindar servicios transversales de seguridad ciudadana, principalmente de actividades de prevención de delitos, emana de la Ley y las Ordenanzas y permite a esta institución poder articular acciones con la comunidad. La Comisión debe tener un funcionamiento adecuado, regulado y fortalecido con la emisión de un Reglamento que permita el manejo de esta.

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

**Criterio técnico:** Las capacidades institucionales de los organismos de Seguridad del Estado pueden y deben ser subsanados por el Gobierno Central. La capacidad de la Prefectura debe enfocarse en acciones tendientes a la prevención del delito y la mejora de los espacios (rurales) para el desarrollo de sus habitantes. Los recursos económicos deben destinarse a la ejecución de políticas que tengan que ver con las competencias exclusivas de la Prefectura.

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

**Criterio técnico:** que una Comisión pueda articular acciones de seguridad ciudadana, debe ser permanente y tener establecidas con claridad las prioridades. Para ello es necesario un modelo de gestión que permita el manejo de esta comisión permanente y dentro de sus funciones se permita proponer y ejecutar proyectos orientados al fortalecimiento de la seguridad que además debe ser transversal a todas las acciones que desarrolle la prefectura en el marco de sus competencias. En este apartado sería importante incluir el tratamiento de iniciativas de carácter social para prevenir delitos y en el caso específico de los niños, niñas y adolescentes, alejarlos de la oportunidad de cometer delitos.

Respecto a la Comisión Especial de Seguridad Provincial, los entrevistados supieron manifestar lo siguiente: *“debe ser promocionada a todos los cantones de la provincia”, “hay cantones que tienen consejos de seguridad ciudadana, pero no se activan y no trabajan de manera conjunta, sus capacidades de control son limitadas”, “cantones vecinos serán más fuertes si se juntan y podrían trabajar de manera fuerte”, “deben estar alcaldías, pulir su coordinación con la Prefectura”, “debería estar conformada por alcaldes, gobernador, policía nacional, comisión de tránsito, jefes políticos y ejército, éstos tienen la competencia en seguridad”, “los jefes policiales zonales deben estar”.*

En el caso particular de la Comisión Especial de Seguridad, sus integrantes al mes de mayo de 2024, son:

- Presidenta: Alcaldesa de cantón El Triunfo.
- Alcalde del Cantón Samborondón.
- Alcaldesa del Cantón Yaguachi.
- Alcalde del Cantón Daule.
- Alcalde del Cantón Durán.
- Alcalde del Cantón Guayaquil.
- Presidenta del GAD de Yaguachi.

Esta comisión se crea en base a lo determinado en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización en su artículo 327 que indica que *“Las comisiones serán permanentes, especiales u ocasionales y técnicas. Tendrán la calidad de permanentes, al menos la comisión de mesa, la de planificación y la de presupuesto y la de igualdad de género”.*

Para que la Comisión Especial de Seguridad del Consejo Provincial del Guayas tenga un funcionamiento adecuado se debe trabajar en establecer el Modelo de Gestión que permita que las acciones que se tomen en el seno de la Comisión sean monitoreadas y cumplan con un objetivo que permita mejorar la gobernanza de la seguridad ciudadana en la provincia y que brinde mayores condiciones de seguridad a los guayasenses, respetando las competencias establecidas en la normativa ecuatoriana.

## 4 MARCO CONCEPTUAL

La violencia, el delito y por supuesto la inseguridad son fenómenos complejos de analizar; pueden surgir desde múltiples factores y manifestarse en diferentes aspectos de las relaciones sociales; así también, generan consecuencias graves en una comunidad. Aunque se intenta comprender el fenómeno de la delincuencia desde los distintos análisis criminológicos, son varios los factores que generan violencia y se los ha determinado como factores sociales, culturales y económicos. Estos factores, pueden y deben ser atendidos desde una adecuada gobernanza de seguridad; entendiendo que cada una de las áreas del Estado tiene distintas responsabilidades en la construcción de espacios más seguros.

En los últimos 5 años, de acuerdo con la información obtenida por la Policía Nacional del Ecuador, la dinámica delictiva en la provincia ha aumentado considerablemente, afectando el normal desarrollo de las actividades productivas y sociales de la provincia del Guayas. Los delitos de extorsión y secuestro extorsivo son los delitos que con mayor frecuencia se cometen en la provincia (principalmente en las vías de primer y segundo orden, que conectan los cantones del Guayas); esta es una información que obliga a las autoridades locales a tomar acciones en cuanto a la prevención del delito, principalmente y enfocándose en zonas rurales.

En el año 2023, los robos a motos y autopartes de vehículos y robos a personas son los más continuos en la provincia del Guayas, en promedio representan el 65% de los robos en la provincia, según información de la Policía Nacional. La tasa de crecimiento promedio anual (2018 al 2023) del asesinato en Guayas es de 79.66%, pero el crecimiento del sicariato arroja una tasa de 183%. Números que preocupan en comparación con la tasa de muertes violentas por cada 100.000 habitantes del país que se encuentra, hasta el año 2023 en 50 puntos. El cantón Durán (Guayas) lamentablemente tuvo una tasa de 145 personas muertas por cada 100.000 habitantes en el año 2023, ubicándose como una de las ciudades más violentas de mundo. La tendencia de los detenidos en la provincia del Guayas en el período analizado (2018-2023) es descendente, es decir, hay menos detenidos y sentenciados en la provincia, lo cual preocupa a la ciudadanía por la sensación de impunidad ante el crimen.

Los cinco primeros cantones que aportan al Valor Agregado Bruto Provincial<sup>1</sup> son Guayaquil, Durán, Samborondón, Milagro y Daule, es importante observar cómo Durán a pesar de la pandemia del año 2020, vio crecer su economía cantonal, similar situación sucedió en Milagro. La estructura productiva de los cinco principales cantones de la provincia del Guayas tiende a la producción de manufactura (Guayaquil, Durán y Milagro), seguida de actividades profesionales e inmobiliarias (Guayaquil, Samborondón y Daule). Entre el año 2020 y 2021, la pobreza por ingresos en Guayas afectaba al menos a casi un cuarto de su población, actualmente la situación ha mejorado. De acuerdo con los resultados del Censo de Población y Vivienda INEC, 2022, la provincia del Guayas tiene un 17.07% de población en condición de pobreza.

Con estos antecedentes, se entiende que la gobernanza local para la seguridad debe generar estrategias de prevención generales e integrales. La prevención del delito puede relacionarse con los conceptos de desarrollo sostenible porque debe responder a las necesidades de las generaciones futuras, por ello es importante desde los gobiernos locales, en este caso, el Consejo Provincial del Guayas, articular acciones que permitan, en el marco de sus competencias, mejorar las condiciones de vida de sus ciudadanos, dotándolos de mayor seguridad y evitar que los datos antes mencionados sigan agravándose.

---

<sup>1</sup> El valor agregado bruto, conocido por sus siglas VAB, es una magnitud macroeconómica que mide el valor total creado por un sector, país o región. Esto es, el valor del conjunto de bienes y servicios que se producen en un país durante un periodo de tiempo, descontando los impuestos indirectos y los consumos intermedios. [Valor agregado bruto \(VAB\) - Qué es, definición y concepto \(economipedia.com\)](https://economipedia.com)

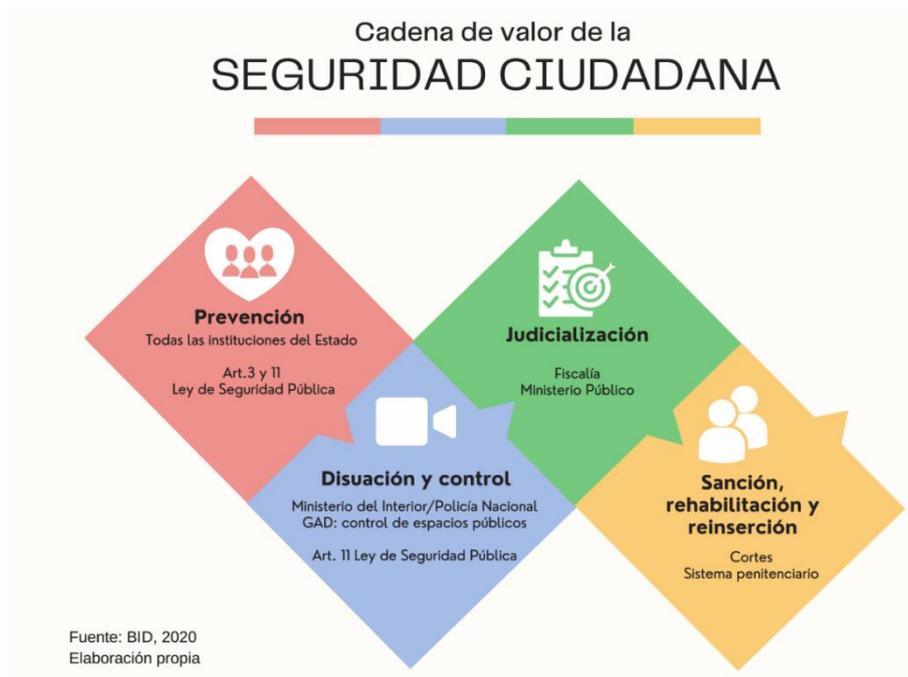
### 4.1 La cadena de valor de la seguridad ciudadana

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

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

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

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



Ilustración

**20 Cadena de valor de la seguridad ciudadana**  
Fuente: BID

Es justamente la prevención, el pilar en el que un Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial debe centrarse y en ese sentido, el Consejo Provincial del Guayas ha creado una Comisión Especial de Seguridad, con la

finalidad de que exista fortalecer la gobernanza local de la seguridad ciudadana en la provincia del Guayas.

## 4.2 La Prevención del delito y la violencia

De lo anterior, respecto a la cadena de valor de la seguridad ciudadana y en concordancia a la Ley de seguridad pública y del estado (Artículo 11), los Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales son competentes en las acciones de prevención, y los Gobiernos Autónomos Cantonales, a través de sus agentes de control municipal y normativa local podrían intervenir en acciones de control de acuerdo al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, y el Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público.

Para nuestro caso de análisis, la Comisión Especial de Seguridad puede tomar acciones respecto a acciones de prevención de delito desde cuatro perspectivas: prevención comunitaria, prevención social, prevención económica y prevención situacional. A continuación, se detalla a breves rasgos qué comprende cada una:

- i. **Prevención comunitaria.** - Mecanismo para promover los tejidos y la convivencia sociales pacífica como factor protector frente al delito y la violencia.
- ii. **Prevención social.** - Mecanismo para promover factores de protección frente al delito y la violencia como la educación, salud, inclusión social y buen uso del tiempo libre.
- iii. **Prevención económica.** - Mecanismo que busca mejorar las condiciones económicas de un lugar y una población para prevenir el delito y la violencia.
- iv. **Prevención situacional.** - Mecanismo que busca reducir las posibilidades del delito y la violencia a través del adecuado diseño y manejo del espacio público (desarrollo urbano).

Las acciones descritas en las prevenciones se alinean a las competencias de los GAD P., y se pueden formular estrategias, programas y proyectos en sus planes de desarrollo y seguridad para ejecutar dichas acciones.

La perspectiva y enfoque de intervención preventiva en el marco de la seguridad ciudadana, esté alineada con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), adoptados por las Naciones Unidas en el año 2015, que, entre otros, para el fin que nos compete deben ser:

- **Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo:** la pobreza está vinculada a la protección social y a la vez con la seguridad ciudadana.
- **Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades:** la salud y bienestar son puntales que están asociados con la seguridad ciudadana.
- **Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos:** la educación de calidad se relaciona al progreso, por ende, tiene una relación directa con la seguridad ciudadana.
- **Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas:** La igualdad de género genera oportunidades de empleo, de educación y por lo tanto se ata a la seguridad ciudadana.

Con lo antes mencionado, es importante entender que la seguridad ciudadana es transversal los ODS y con esto aportaría a su corresponsabilidad en esta materia.

## 5 MARCO LEGAL

### 5.1 Competencias del Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial

El análisis del marco normativo permitirá 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.

Los cuerpos legales por tomar en cuenta para construir una política pública de seguridad son: 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.

NORMATIVA INTERNACIONAL
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Declaración Universal de Derechos Humanos.</li> <li>• Convención Americana de Derechos Humanos.</li> <li>• Objetivos de Desarrollo Sostenible de las NNUU.</li> <li>• Convención de las NNUU contra la Delincuencia Organizada Transnacional.</li> </ul>
NORMATIVA NACIONAL
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Constitución de la República del Ecuador.</li> <li>• Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.</li> <li>• Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público.</li> <li>• Ley Orgánica de Participación Ciudadana.</li> <li>• Ley Orgánica para prevenir y erradicar la violencia contra la mujer.</li> <li>• Ley Orgánica de Seguridad Pública y del Estado.</li> <li>• Plan Nacional de Desarrollo para el Nuevo Ecuador 2024-2025.</li> <li>• Plan Nacional de Seguridad Integral 2019-2030</li> <li>• Plan Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia Pacífica 2019-2030</li> <li>• Plan Nacional de Seguridad Ciudadana Horizonte 2030.</li> <li>• Plan Nacional para prevenir y Erradicar la Violencia contra la Mujer 2020-2030.</li> </ul>
NORMATIVA LOCAL
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ordenanzas del Consejo Provincial del Guayas</li> <li>• Resoluciones de Consejo Provincial del Guayas</li> <li>• Resoluciones Administrativas de la Prefectura</li> <li>• Paan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de la Prefectura</li> <li>• Plan de Seguridad Ciudadana y Convivencia Pacífica para el Guayas</li> </ul>

**Ilustración 21 Normativa Internacional y Nacional referente a la seguridad ciudadana.**

**Elaboración: Propia**

De acuerdo con el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), el cual en su Capítulo II, artículo 41, establece las competencias del Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial relacionadas a la seguridad, entre ellas se pueden citar:

“ (...)

*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; y,*

*k) Las demás establecidas en la ley.*

(...)”.

Los cuatro literales nos sirven para actuar transversalmente con los órganos de seguridad son suficientes para establecer la coordinación y políticas locales provinciales. Sin embargo, si nos referimos a las competencias del Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial en prevención social, comunitaria, económica y situacional del delito y la violencia, los demás literales del artículo 41 son aplicables en todo su territorio.

Según el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, que en su Capítulo II, artículo 42, establece las competencias exclusivas del Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial, y referente

a los ámbitos preventivos dice:

“ (...)

- a) Planificar, junto con otras instituciones del sector público y actores de la sociedad, el desarrollo provincial y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, en el ámbito de sus competencias, de manera articulada con la planificación nacional, regional, cantonal y parroquial, en el marco de la interculturalidad y plurinacionalidad y el respeto a la diversidad;
  - b) Planificar, construir y mantener el **sistema vial** de ámbito provincial, que no incluya las zonas urbanas;
  - c) Ejecutar, en coordinación con el gobierno regional y los demás gobiernos autónomos descentralizados, obras en **cuencas y microcuencas**;
  - d) La gestión **ambiental provincial**;
  - e) Planificar, construir, operar y mantener **sistemas de riego** de acuerdo con la Constitución y la ley;
  - f) Fomentar las **actividades productivas** provinciales, especialmente las **agropecuarias**; y,
  - m) Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.
  - n) Determinar las políticas de **investigación e innovación del conocimiento, desarrollo y transferencia de tecnologías** necesarias para el desarrollo provincial, en el marco de la planificación nacional.
- (...)”.

Por su parte, el Artículo 50 del mismo COOTAD, se le otorga una atribución particular al prefecto o prefecta provincial, que es:

“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.”

Es por ello, que es de suma importancia comprender que la norma nacional, le otorga a la máxima autoridad de la provincia la capacidad de coordinar un plan de seguridad ciudadana y con ello los proyectos que pudiesen surgir de esta planificación.

## 5.2 Atribuciones del Consejo Provincial

Según el mismo cuerpo normativo COOTAD, en el artículo 43, dice que el Consejo provincial es el órgano de legislación y fiscalización del gobierno autónomo descentralizado provincial. Estará integrado por el prefecto o prefecta quien lo presidirá con voto dirimente, el viceprefecto o viceprefecta; por alcaldes o alcaldesas o concejales o concejales en representación de los cantones; y, por los representantes elegidos de entre quienes presidan los gobiernos parroquiales rurales.

Los alcaldes o alcaldesas, concejales o concejales, y los presidentes o presidentas de juntas parroquiales que en representación de sus cantones o parroquias rurales integren el consejo provincial, se denominan "consejeros provinciales".

El artículo 47, manifiesta que, entre otras, las atribuciones del Consejo Provincial son:

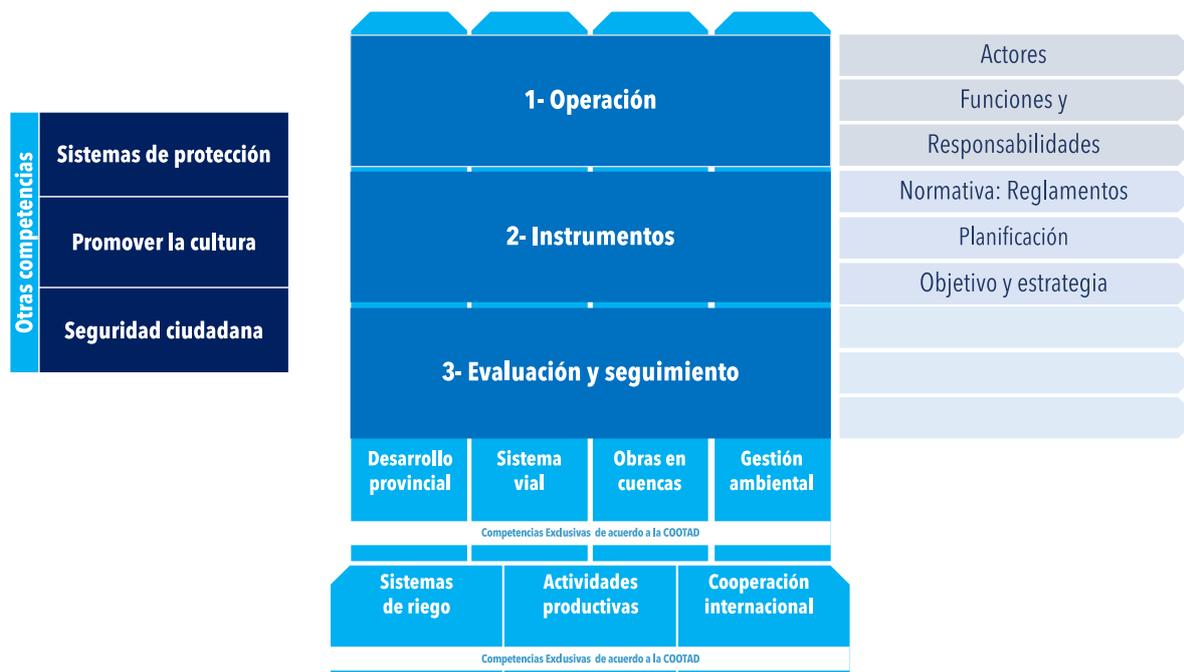
“ (...)

- q) Aprobar la conformación de comisiones ocasionales sugeridas por el prefecto o prefecta.
  - r) Conformar las comisiones permanentes, especiales y técnicas que sean necesarias, respetando la proporcionalidad de la representación política y poblacional urbana y rural existente en su seno, y aprobar la conformación de comisiones ocasionales sugeridas por el prefecto o prefecta.
- (...)”.

Basados en estas atribuciones y competencias, se ha de enmarcar el modelo de gestión de la Comisión Especial de Seguridad, creada por el Consejo Provincial del Guayas, a través de la resolución Nro. PG-CPG-003-2023 del 16 de junio de 2023.

## 6 MODELO DE GESTIÓN PARA LA COMISIÓN

Es importante considerar que se entiende por un modelo de gestión, entonces: “un modelo conceptual que identifica los componentes necesarios para el logro de un objetivo, producto o servicio y los articula mediante interrelaciones y dependencias para que, de forma coordinada, identifiquen herramientas para la gestión”.



**Ilustración 22 Esquema del Modelo de Gestión para la Comisión Especial del Guayas**  
**Elaboración: Propia**

Para el desarrollo del modelo de gestión se han de considerar las competencias transversales a la seguridad y las competencias exclusivas del Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial, y las atribuciones de su Consejo Provincial, el cual creó bajo resolución Nro. PG-CPG-003-2023 a la Comisión Especial de Seguridad (CES).

El modelo de gestión se basa en cuatro elementos para que la CES funcione, los elementos son:

- Operación
- Instrumentos
- Evaluación y Seguimiento

## 6.1 Operación

La conformación de las comisiones se encuentra normado por el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, el cual en su Capítulo III, artículo 326, determina la Conformación. Las comisiones son parte de los órganos legislativos de los gobiernos autónomos descentralizados. En nuestro caso del Consejo Provincial, y se conformarán comisiones de trabajo que emiten conclusiones y recomendaciones que son consideradas como base para la discusión y aprobación de sus decisiones del Consejo.

De acuerdo al Artículo 48 del mismo código, las atribuciones de los consejeros o consejeras son: a) Intervenir con voz y voto en las sesiones y deliberaciones del consejo provincial; b) Presentar proyectos de ordenanzas provinciales en el ámbito de sus competencias; c) Intervenir en el consejo provincial de planificación, en las comisiones permanentes, especiales y técnicas; y, en las delegaciones y representaciones que designe el consejo provincial; y d) Fiscalizar las acciones del ejecutivo provincial de acuerdo con este Código y la ley. Por lo que los miembros de la comisión son consejeros o consejeras de la provincia.

### 6.1.1 Actores

La Comisión está conformada por al menos, cinco (5) miembros del Honorable Consejo Provincial del Guayas.

- i. El Prefecto o Prefecta de la provincia del Guayas o su delegada(o);

- ii. Cuatro Alcaldes miembros del Honorable Consejo Provincial del Guayas
- iii. Un representante de los Gobiernos Parroquiales Rurales que forman parte del Honorable Consejo Provincial del Guayas.
- iv. d) El responsable de la Dirección de Seguridad y Riesgos, o su delegado.

Los integrantes de la Comisión deberán invitar a los técnicos en seguridad de cada uno de los GAD, para que participen de manera informativa respecto del orden del día.

La Presidencia de las Comisiones será ejercida por la máxima autoridad del Honorable Consejo Provincial del Guayas o su delegado/a.



**Ilustración 23 Conformación de actores de la Comisión Especial del Guayas**  
Elaboración: Propia

### 6.1.2 Funciones y responsabilidades

Las funciones de la Comisión son de orden técnico, legislativo y político, al ser parte del Consejo Provincial del Guayas y se sugiere incluirlas de esta manera:

- (i) **Coordinación interinstitucional:** Asesorar a la Prefecta/o en el seno del Consejo Provincial, en aquellas acciones de seguridad ciudadana, en coordinación con diferentes instituciones y actores relacionados con la seguridad en la provincia del Guayas. Esto incluye que la Comisión asesorará a la Prefecta/o, en los asuntos de seguridad y podrá acompañar en las coordinaciones de seguridad con la fuerza pública del Estado, como la Policía Nacional, Fuerzas Armadas y SIS ECU911. Así como otras entidades públicas y privadas involucradas en la prevención social, comunitaria, económica y situacional del delito. A esto se puede incluir las iniciativas de seguridad generadas por los municipios como Agentes de Control Municipal del nivel cantonal, o empresas públicas.
- (ii) **Análisis de la situación de seguridad y violencia:** Revisar con la entidad técnica de seguridad u Observatorio de la Prefectura, los reportes periódicos de la situación de seguridad y violencia en la provincia del Guayas, identificando las principales problemáticas, tendencias delictivas y factores de riesgo. Estos análisis pueden servir como base para la toma de decisiones y la implementación de estrategias, normativa y políticas de prevención y control de la violencia y delito, que apoyen a la prefectura y municipios en su territorio.
- (iii) **Sistemas de atención a víctimas de violencia:** Promover y proponer normativa para la atención a las víctimas de violencia, alineados a las competencias de la Prefectura. De ser necesario establecer los mecanismos para dar soporte a los GAD que no cuenten con estos servicios especializados.
- (iv) **Reconstrucción del tejido social:** Promover y proponer normativa para la reconstrucción del tejido social de la provincia en temas de seguridad, facilitando espacios de diálogo y colaboración con la comunidad. Esto puede incluir la invitación y escucha a las organizaciones sociales a la Comisión, para atender su problemática y plantear propuestas respecto a las demandas de la población en relación con la seguridad.

- (v) **Prevención social y económica:** Promover y proponer normativa para la prevención social y económica en la provincia en temas de seguridad, alineados a las competencias de la prefectura, e impulsar las mismas en los municipios de la provincia en los cuales su capacidad en función de los recursos le permita.
- (vi) **Prevención situacional:** Promover y proponer normativa para la prevención situacional en la provincia en temas de seguridad, alineados a las competencias de la Prefectura. Esto implica el diseño ambiental (iluminación, limpieza y arte) de los espacios u obra públicos con enfoque de prevención del delito, e implementar otras estrategias como la videovigilancia, apoyo logístico a las instancias de seguridad entre otros.
- (vii) **Planificación de la seguridad:** La Comisión deberá revisar y proponer al Consejo Provincial, el plan de seguridad ciudadana de la provincia, desarrollado por la instancia técnica de seguridad de la prefectura. Una vez ejecutado, el plan deberá tener un seguimiento periódico y deberá ser evaluado frecuentemente para mejorarlo.
- (viii) **Monitoreo y evaluación:** Monitorear y evaluar las políticas y acciones de seguridad implementadas en la provincia del Guayas. Esto implica analizar los resultados obtenidos, identificar áreas de mejora y proponer ajustes en las estrategias de seguridad. El eje técnico/asesor, será la Dirección de Seguridad de la Prefectura.



**Ilustración 24 OPERACIÓN – Funciones de la Comisión Especial de Seguridad**  
Elaboración: Propia

## 6.2 Instrumentos

### 6.2.1 Normativa

La normativa básica para el funcionamiento de la Comisión es:

- La Constitución de la República.
- El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD).
- El Plan Nacional de Desarrollo para el Nuevo Ecuador 2024-2025.
- Plan Nacional de Seguridad Integral 2019-2030
- Plan Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia Pacífica 2019-2030
- Resolución Nro. PG-CPG-003-2023, del 16 de junio del año 2023, de la “Creación y Funcionamiento de la Comisión Especial de Riesgos y la Comisión Especial de Seguridad”.

### 6.2.2 Planificación

Para la construcción deL PLAN DE ACCIÓN, en la cual se orienten los esfuerzos a las necesidades de la provincia, se propone utilizar la metodología FODA.

Los talleres FODA se usan para un sin número de aplicaciones, para identificar las características positivas internas y las del entorno que contribuyan a la coyuntura en análisis. La metodología permite recoger las posturas de los implicados en la panificación y que sean parte de las soluciones propuestas al establecer las estrategias futuras.



**Ilustración 25 Modelo de Taller FODA para la Comisión Especial de Seguridad**  
 Elaboración: Propia

Una vez identificadas las Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas por cada temática, se las debe convertir en objetivos, estrategias y actividades, que se las puede plasmar a modo de plan. Para realizar esta transformación desde las matrices FODA se puede utilizar las siguientes ayudas técnicas.

		FORTALEZAS		OPORTUNIDADES		
		INFLUENCIA	POSITIVA	Alta	Potenciar	Mantener
Baja	Aceptar			Explorar	Aceptar	Adaptar
NEGATIVA	DEBILIDADES		AMENAZAS			
	Alta		Modificar	Corregir	Prevenir	Evitar
Baja	Mitigar	Estandarizar	Mitigar	Externalizar		
		SI		NO		
ALCANCE DE CONTROL						

**Ilustración 26 Cuadro FODA-INFLUENCIA**  
 Elaboración: Propia

Para el desarrollo de las estrategias que se desprenden de las fortalezas y oportunidades que son positivas, se debe:

- **Potenciar:** Estrategia que potencien este factor.

- **Aceptar:** Estrategia enfocada a aminorar esfuerzos.
- **Mantener:** La prioridad es mantener el efecto positivo.
- **Explorar:** Idear formas de aprovechar.
- **Generar alianzas:** Generar formas conjuntas de aprovechamiento.
- **Adaptar:** Idear propuestas para adaptar la oportunidad a la realidad de la institución.

		<b>FORTALEZAS</b>		<b>OPORTUNIDADES</b>		
		<b>Alta</b>	Potenciar	Mantener	Generar alianzas	Explotar
<b>INFLUENCIA</b>	<b>POSITIVA</b>	<b>Baja</b>	Aceptar	Explorar	Aceptar	Adaptar
	<b>NEGATIVA</b>	<b>Alta</b>	Modificar	Corregir	Prevenir	Evitar
		<b>Baja</b>	Mitigar	Estandarizar	Mitigar	Externalizar
			<b>SI</b>		<b>NO</b>	
<b>ALCANCE DE CONTROL</b>						

**Ilustración 27 Cuadro FODA-INFLUENCIA**  
Elaboración: Propia

Para el desarrollo de las estrategias que se desprenden de las debilidades y amenazas que son negativas, se debe:

- **Modificar:** Disminuir el efecto, modificando su acción.
- **Mitigar:** Mitigar el impacto del parámetro.
- **Corregir:** Erradicar o eliminar.
- **Estandarizar:** Tomar medidas estándares.
- **Prevenir:** Enfrentar diseñando contingencias.
- **Evitar:** Estrategia para evitar el parámetro de cualquier forma.
- **Externalizar:** Enfrentar con recursos externos a la institución.

Luego de llevar a cabo el Taller FODA anual en el seno de la comisión y con los aportes de los miembros de la Comisión Especial de seguridad del Consejo Provincial del Guayas, se deben plantear los objetivos y estrategias anuales:

**OBJETIVO:** La comisión deberá establecer su planificación de propuestas legislativas y estrategias de actuación de forma anual, en función de las asignaciones presupuestarias realizadas al GAD-P y a los Municipios. No podrán presentarse proyectos de seguridad ciudadana para cuyos fines no haya sido tomado en cuenta el presupuesto asignado. Estas propuestas y estrategias se desarrollarán de forma técnica y participativa con los miembros de la comisión.

Su principal objetivo es fortalecer la gobernanza local de la seguridad ciudadana en la provincia del Guayas.

**ESTRATEGIAS:** Las estrategias y acciones para tratar en el seno de la Comisión Especial de Seguridad son:

- Proponer acciones de prevención social y comunitaria para evitar que se cometan delitos, especialmente en zonas rurales de la provincia.
- Avocar conocimiento y aterrizar la política pública provincial que se deba desprender de las disposiciones o decisiones del Gobierno Nacional sobre seguridad a nivel local.
- Coordinar información y programas relacionados con seguridad y convivencia ciudadana.
- Planificar y construir herramientas legislativas de aplicación en la provincia que permitan mejorar las condiciones de seguridad de los Guayasenses.

- Establecer mecanismos de participación ciudadana para fortalecer las decisiones de la Comisión Especial.
- Revisar datos e información estratégica para asesorar a la Prefecta o Prefecto en la toma de decisiones de política pública local de prevención de delito.

### 6.3 Evaluación y seguimiento

#### 6.3.1 Evaluación

Una vez establecida la planificación de la comisión, se deben incluir las metas e indicadores para cada una de las estrategias y/o acciones. Las metas e indicadores permitirán la medición del impacto de las acciones, y serán la forma de medir la ejecución real de las funciones de la comisión.

FUNCIÓN	AÑO DE EJECUCIÓN	INDICADOR
1. Coordinación interinstitucional	2024	No. de participaciones del Consejo de Seguridad.
2. Análisis de la situación de seguridad y violencia	2025	No. de sesiones de la Comisión referente a análisis de datos
3. Sistemas de atención a víctimas de violencia:	2026	Nro. de propuestas de normativas enviadas al Consejo Provincial
4. Reconstrucción del tejido social	2027	Nro. de propuestas o normativas enviadas al Consejo Provincial. Impacto: Nro. de personas beneficiadas de la creación de programas sociales ejecutados por la Prefectura del Guayas, se puede medir con una encuesta de victimización de seguridad ciudadana.
5. Prevención social y económica	2024	Nro. de propuestas de normativas enviadas al Consejo Provincial respecto a acciones de prevención social en la provincia.
6. Prevención situacional	2025	Nro. de propuestas de normativas enviadas al Consejo Provincial respecto a acciones de prevención situacional en la provincia.
7. Planificación de la seguridad	2026	Nro. de sesiones para aprobación o modificación de Planes de Seguridad Ciudadana.
8. Monitoreo y evaluación	2024, 2025, 2026, 2027.	Nro. de sesiones o requerimientos para la evaluación permanente del plan de seguridad del Guayas.

**Tabla 11 Indicadores propuestos para la Comisión**  
Elaboración: Propia

#### 6.3.2 Seguimiento

Al ser una comisión de pocos miembros, el seguimiento de las actividades debe realizarse en el mismo seno de la comisión a través de quién haga las funciones de secretario de ésta. Se sugiere el apoyo de la Dirección de Seguridad y Riesgos de la Prefectura del Guayas.

## 7 RECOMENDACIONES SOBRE LAS FUNCIONES

La “Creación y Funcionamiento de la Comisión Especial de Riesgos y la Comisión Especial de Seguridad”, demuestran el liderazgo del GAD Guayas respecto a la prevención de los delitos y violencias en la provincia. Si bien la Gobernación del Guayas como autoridad desconcentrada del ejecutivo en las provincias es el ente que coordina acciones relacionadas con seguridad pública, la creación de una Comisión de Seguridad provincial, a través de un modelo de gestión que haga factible su operatividad y en el marco de las competencias del gobierno provincial, podría liderar y articular a los actores de la provincia para solventar inconvenientes de seguridad ciudadana de los 25 cantones en un ejercicio participativo y de ejecución inmediata.

Es recomendable por ello:

1. Que, la **Comisión Especial de Seguridad** debe tener el carácter de **permanente**, no de especial, por las condiciones permanentes de inseguridad que vive la provincia. Su funcionamiento debe ser establecido a través de un reglamento.
2. Que, la **Comisión Especial de seguridad** provincial además debería encargarse de coordinar información y programas relacionados con seguridad y convivencia ciudadana y deberá contar con la participación de la comunidad en caso de así ser requerido por la autoridad.
3. Que, una de las principales funciones de la **Comisión Especial de seguridad**, sea la de tratar iniciativas de carácter social para prevenir delitos y en el caso específico de los niños, niñas y adolescentes, alejarlos de la oportunidad de cometer delitos.

4. Que, **la Comisión Especial de seguridad**, incluya en sus sesiones, datos relativos a violencia y delito que permitan tomar decisiones de política pública local, en el marco de las competencias de la Prefectura del Guayas. Para la toma de decisiones se plantea la posibilidad de construir un Observatorio de Seguridad Ciudadana de la Prefectura y además buscar mecanismos para tener recursos propios por la provisión de servicios de seguridad ciudadana.
5. Que, **La Comisión Especial de Seguridad**, cuente con la participación de la Dirección de Seguridad y Riesgos de la Prefectura.
6. Que, los miembros de la Comisión, consejeros del H. Consejo Provincial, hagan partícipes de las acciones de esta Comisión a los líderes barriales, líderes comunitarios, organizaciones sin fines de lucro, sociedad civil, iglesia, empresa privada, universidades, academia, y demás actores sociales, de manera extraordinaria cuando así se requiera.

## 8 ANEXO 1 SUGERENCIA REGLAMENTACIÓN DE COMISIÓN ESPECIAL DE SEGURIDAD DEL CONSEJO PROVINCIAL DEL GUAYAS