



GACETA OFICIAL

ADMINISTRACIÓN
AB. PEDRO SOLINES CHACÓN
ALCALDE DEL CANTON SAN FRANCISCO DE MILAGRO
PERIODO 2023 - 2027

Milagro: Juan Montalvo y Bolivar (Esq)

Milagro, 6 de enero de 2025 / N°18

 Alcaldía Ciudadana de Milagro

 milagro_ciudadano

 @MilagroAlcaldía

ÍNDICE

- Plan Cantonal de Seguridad y Convivencia Ciudadana de Milagro.....Pág 2

Plan Cantonal de Seguridad y Convivencia Ciudadana de Milagro



Ecuador - dic 2023

Proyecto del Fondo para la Consolidación de la Paz del
Secretario General de Naciones Unidas, PBF

“Capacidades para la paz, la seguridad y la reducción de las
violencias en Ecuador - Construimos Paz”

Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito para la
Región Andina y el Cono Sur, UNODC

Ministerio del Interior del Ecuador
Gobierno Autónomo Descentralizado de Milagro

Publicación realizada en el marco del Proyecto ONU "Capacidades para la paz, la seguridad y la reducción de las violencias en el Ecuador - Construimos Paz".

Esta iniciativa es financiada por el Fondo para la Consolidación de la Paz del Secretario General de Naciones Unidas e implementada por el Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo (PNUD), la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito para la Región Andina y el Cono Sur (UNODC) y la Entidad de la ONU para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de la Mujer (ONU Mujeres).

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito para la Región Andina y el Cono Sur,
UNODC

Agencia implementadora del Plan de Seguridad y Convivencia Ciudadana de Milagro.

Candice Welsch

Representante Regional UNODC para la Región Andina y el Cono Sur.

Leopoldo Fernández Herce

Jefe de Oficina UNODC, Ecuador

Francisco Andrés Díaz Mescías

Jefe Área de Justicia y Prevención de Violencias.

María Paula Chaparro

Coordinadora (a.i) del Componente de Seguridad y Convivencia Ciudadana.

Jaime Ernesto Palma Baquero

Investigador del Componente de Seguridad y Convivencia Ciudadana.

Gina Gordillo

Asesora Especializada en Sistemas de Información Geográfica.

Entidad de la ONU para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de la Mujer, ONU Mujeres
Agencia encargada de la incorporación del enfoque de género en el Plan de Seguridad y Convivencia Ciudadana de Milagro.

Carolina Vergara

Técnica Especialista de Paz y Seguridad.

San Francisco de Milagro, Ecuador. Diciembre de 2023.

Las denominaciones empleadas en este documento y la forma en que aparecen presentados los datos, no implican, de parte de la Secretaría de las Naciones Unidas, juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades. Los puntos de vista y opiniones expresados en este documento no representan ni reflejan necesariamente las de las Naciones Unidas, del Proyecto Construimos Paz, o de la UNODC y no serán utilizados con fines publicitarios o de patrocinio de personas o productos.

Además, la inclusión de referencias, vínculos o enlaces a otros documentos o sitios web no tiene la intención de asignar importancia a esos autores o sitios, y la información contenida en ellos, no tiene por objeto respaldar, recomendar o favorecer a las opiniones expresadas, o productos comerciales o servicios ofrecidos en estos sitios externos, o las organizaciones que patrocinan los sitios, por nombre comercial, marca comercial, fabricación, o de otra manera. Las fuentes consultadas para el desarrollo de esta investigación son confidenciales.



Contenido

1.	Justificación	8
1.1	Marco normativo	8
1.2	Marco de políticas públicas	11
1.3	Marco teórico	18
1.3.1	El referencial de política pública	18
1.3.2	El enfoque de Seguridad Humana como referencial del Plan Cantonal de Seguridad	18
1.3.3	La evolución del referencial de seguridad en América Latina y Ecuador	20
2.	Metodología	23
2.1	Diagnóstico situacional	24
2.1.1	Dimensiones de análisis	24
2.1.2	Instrumentos de recolección de información	29
2.2	Formulación del plan	31
2.3	Esquema de seguimiento y evaluación	32
3.	Diagnóstico situacional	32
3.1	Vulnerabilidades	32
3.1.1	Territoriales	34
3.1.1.1	Ubicación y división territorial	34
3.1.1.2	Recursos Naturales	36
3.1.1.3	Infraestructura	37
3.1.2	Sociales	39
3.1.2.1	Demografía	39
3.1.2.2	Pobreza	40
3.1.2.3	Salud	43
3.1.2.4	Educación	45
3.1.2.5	Empleo	46
3.2	Amenazas	47
3.2.1	Actores criminales	52
3.2.2	Economías Criminales	57
3.2.2.1	Actividades de tráfico	59
3.3	Capacidades	72
3.3.1	Institucionales	72
3.3.2	Comunitarias	74
4.	Formulación estratégica del Plan Cantonal de Seguridad y Convivencia	75
4.1	Definición del problema público	75
4.2	Definición de los objetivos	77
4.3	Principios rectores	78
4.4	Enfoques transversales	80
4.5	Líneas estratégicas	81
4.6	Plan de acción	82
5.	Esquema de seguimiento y evaluación	97
5.1	Modelo de gestión	97
5.2	Indicadores	98
6.	Bibliografía	99

Índice de Tablas, Gráficas y Mapas

Tabla 1.	Disposiciones normativas para la construcción del Plan Cantonal de Seguridad y Convivencia Fuente: Elaboración UNODC-ROCOL.	10
Tabla 2.	Marco de Objetivos del Desarrollo Sostenible alineados con el Plan Cantonal de Seguridad. Fuente: Elaboración UNODC-ROCOL.	11
Tabla 3.	Tipos de inseguridades y posibles causas principales. Fuente: Adaptación y traducción UNODC-ROCOL a partir de UNTFHS (2016, p. 7)	19
Tabla 4.	Número de población infantil y adulta mayor por sexo en el cantón Milagro 2022. Fuente: Elaboración UNODC a partir de los datos del Censo 2022.	39
Tabla 5.	Número de viviendas sin acceso por tipo de servicio público. Fuente: Elaboración y cálculos UNODC a partir de los datos del nuevo censo 2022.	41
Tabla 6.	Tasa de homicidios 2022 para Guayaquil, Durán y Milagro. Fuente: Elaboración y cálculos UNODC-ROCOL a partir de los datos del nuevo censo de población y sistema David.	50
Tabla 7.	Número de muertes violentas por tipo y presunta motivación en el cantón Milagro 2020 - Junio/2023. Fuente: Elaboración UNODC-ROCOL a partir de los datos del Sistema David.	50
Tabla 8.	Caracterización de los GDO con presencia en Milagro, sep 2023. Fuente: Elaboración UNODC a partir de múltiples fuentes.	54
Tabla 9.	Árbol de problemas para el Cantón Milagro. Fuente: Elaboración UNODC, a partir de datos obtenidos durante la fase de diagnóstico.	76
Tabla 10.	Árbol de objetivos para el Cantón Milagro. Fuente: Elaboración UNODC-ROCOL, a partir de datos obtenidos durante la fase de diagnóstico.	79
Tabla 11.	Acciones para reducir las vulnerabilidades y necesidades básicas insatisfechas en el cantón. Fuente: Elaboración UNODC a partir de información obtenida en grupos focales.	85
Tabla 12.	Acciones para la transformación de entornos para prevenir incivildades, contravenciones y delitos. Fuente: Elaboración UNODC a partir de información obtenida en grupos focales.	87
Tabla 13.	Acciones para fortalecer los ejercicios de corresponsabilidad para la seguridad humana. Fuente: Elaboración UNODC a partir de información obtenida en grupos focales.	91
Tabla 14.	Acciones para Promover el fortalecimiento de las capacidades de los organismos de seguridad y justicia para la investigación y judicialización de los delitos de alto impacto. Fuente: Elaboración UNODC a partir de información obtenida en grupos focales.	92
Tabla 15.	Acciones para reducir las violencias producto de conflictividades sociales. Fuente: Elaboración UNODC a partir de información obtenida en grupos focales.	95
Tabla 16.	Acciones para promover la efectividad de la participación ciudadana en la gestión de la seguridad y convivencia.	96



Gráfico 1. Número y variación porcentual de las muertes violentas en la provincia de Guayas 2019 - 2022. Fuente: Elaboración y cálculos UNODC-ROCOL de acuerdo con los datos del Observatorio Ecuatoriano de Crimen Organizado.	49
Gráfico 2. Número de homicidios en los cantones más violentos de Guayas y variación porcentual de los homicidios en el cantón Milagro 2019 - 2022. Fuente: Elaboración y cálculos UNODC-ROCOL de acuerdo con los datos proporcionados por el Observatorio Ecuatoriano de Crimen Organizado.	49
Gráfico 3. Número de partes policiales por tráfico de sustancias catalogadas sujetas a fiscalización por subcircuito ENE-JUN/2023. Fuente: Elaboración UNODC a partir de datos del Sistema David	61
Gráfico 4. Porcentaje de homicidios intencionales por tipo de arma empleada ENE-JUN/2023. Fuente: Elaboración UNODC a partir de datos del Sistema David	62
Gráfico 5. Porcentaje de denuncias por delitos contra la propiedad por tipo de arma empleada ENE-JUN/2023. Fuente: Elaboración UNODC a partir de datos del Sistema David	62
Gráfico 6. Número de partes policiales por tenencia y porte de armas por subcircuito ENE-JUN/2023. Fuente: Elaboración UNODC a partir de datos del Sistema David	63
Gráfico 7. Distribución del número de denuncias por todas las modalidades de robo en el cantón Milagro, ENE-JUN/2023. Fuente: Elaboración UNODC a partir de datos del Sistema David.	64
Gráfico 8. Número y variación porcentual de las denuncias registradas por roba a personas 2020 - JUN/2023. Fuente: Elaboración UNODC a partir de datos del Sistema David.	65
Gráfico 9. Número y variación porcentual de las denuncias por robo de domicilios 2020 - JUN/2023. Fuente: Elaboración UNODC a partir de datos del Sistema David	66
Gráfico 10. Número y variación porcentual de las denuncias por robo a unidades económicas 2020 - JUN/2023. Fuente: Elaboración UNODC a partir de datos del Sistema David	66
Gráfico 11. Número y variación porcentual de las denuncias registradas por robo a carros 2020 - JUN/2023. Fuente: Elaboración UNODC a partir de datos del Sistema David.	67
Gráfico 12. Número y variación porcentual de las denuncias registradas por robo a motos 2020 - JUN/2023. Fuente: Elaboración UNODC a partir de datos del Sistema David.	68
Gráfico 13. Número y variación porcentual de las denuncias registradas por robo de bienes, accesorios y autopartes de vehículos 2020 - JUN/2023. Fuente: Elaboración UNODC a partir de datos del Sistema David.	68

Mapa 1. Parroquias y subcircuitos del cantón Milagro. Fuente: Elaboración UNODC.	35
Mapa 2. Distribución de los principales asentamientos humanos irregulares en Milagro. Fuente: Elaboración UNODC a partir de información obtenida del PDOT y grupos focales.	42
Mapa 3. Territorios controlados en la provincia del Guayas por los GDO, sep-2023. Fuente: Dirección de Análisis de la Información.	53
Mapa 4. Presencia de GDO y concentración de homicidios ENE-JUN/ 2023, por subcircuito. Fuente Elaboración UNODC a partir de datos DAI y Sistema David.	55
Mapa 5. Rutas de Narcotráfico en Ecuador. Fuente: Elaboración UNODC a partir de datos del Observatorio Ecuatoriano de Crimen Organizado.	59
Mapa 6. Rutas de tráfico de cocaína. Fuente: Elaboración UNODC a partir de datos del Observatorio Ecuatoriano de Crimen Organizado.	60
Mapa 7. Concentración de las incivildades por circuito. Fuente: Elaboración UNODC a partir de datos suministrados por el ECU-911	71



1. Justificación

1.1 Marco normativo

El Plan Cantonal de Seguridad y Convivencia de Milagro se encuentra alineado con el bloque normativo ecuatoriano para su gestión territorial, en el marco de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) cantonales. Estas leyes, normas y ordenanzas locales proporcionan el fundamento jurídico para el conjunto de la construcción del Plan. En orden jerárquico, las disposiciones normativas corresponden a:

Normativa	Artículo / Código	Descripción
Constitución Política de Ecuador (2008)	3	Deberes primordiales del Estado
	44	Desarrollo integral de las niñas, niños y adolescentes
	66	Derechos humanos reconocidos por el Estado Ecuatoriano
	70	Igualdad entre hombres y mujeres y enfoque de género
	83	Deberes de ecuatorianos y ecuatorianas
	147	Atribuciones y deberes del Presidente o Presidenta de la República
	163	Misionalidad de atención a la seguridad ciudadana, orden público y protección de derechos de la Policía Nacional del Ecuador
	393	Garantía de la Seguridad Humana por medio de políticas y acciones integradas
Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD)	54	Funciones de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales
	60	Atribuciones del alcalde o alcaldesa
	64	Funciones del Gobierno Autónomo Descentralizado parroquial rural
	70	Atribuciones del presidente o presidenta de la junta parroquial rural
	59	Deber de prevención, disuasión, reacción, uso legítimo, progresivo y proporcionado de la fuerza y finalidad de precautelar el libre ejercicio de derechos, seguridad ciudadana, protección interna y orden Público de la Policía Nacional del Ecuador
	60	Misionalidad de la Policía Nacional del Ecuador
61	Funciones de la Policía Nacional del Ecuador	

Normativa	Artículo / Código	Descripción
Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público (COESCOPE)	64	Funciones del titular del ministerio rector a de la seguridad ciudadana, protección interna y orden público
	75	Componente de Gestión Preventiva de la Policía Nacional del Ecuador
	76	Componente de servicios a la comunidad policial
	244	Facultades de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales y Metropolitanos
Código de la Niñez y Adolescencia	12	Prioridad de la niñez y adolescencia en la formulación de políticas públicas
	50	Derecho a la integridad personal de NNA
	52	Prohibiciones relacionadas con el derecho a la dignidad e imagen de NNA
	57	Derecho a protección especial en casos de desastres y conflictos armados
	74	Prevención y políticas respecto de las materia de maltrato, abuso, explotación sexual, tráfico y pérdida de NNA
	75	Prevención del maltrato institucional de NNA
	78	Derecho a protección contra otras formas de abuso
	193	Políticas de protección integral
Ley de Seguridad Pública y del Estado	10	Funciones del Ministerio de Coordinación de Seguridad
	11	Acciones de Defensa, Orden Público, Prevención y Gestión de Riesgos de los órganos ejecutores del Sistema de Seguridad Pública y del Estado
Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres	2	Finalidad de erradicación de la violencia de género
	11	Ámbitos donde se desarrolla la violencia de Género
	25	Petición de medidas administrativas de protección inmediata a favor de la víctima
Reglamento a la Ley de Seguridad Pública y del Estado	54	Tareas y acciones de la Policía Nacional de Ecuador
Ordenanzas del GAD San Francisco de Milagro	GADMM# 923-2011	Ordenanza que crea y regula el trabajo de Consejo de Seguridad Ciudadana Municipal del Cantón San Francisco de Milagro.
	GADMM# 034-2017	Ordenanza sustitutiva del uso del espacio y vía pública del cantón San Francisco de Milagro.
	GADMM# 039-2017	Ordenanza que regula el uso de los espacios públicos del Cantón San Francisco de Milagro frente al uso y consumo de sustancias estupefacientes, psicotrópicas o bebidas alcohólicas en los espacios públicos del cantón.



Ordenanzas del GAD San Francisco de Milagro	GADMM# 054-2018	Ordenanza para la atención, prevención y erradicación de la violencia de contra las mujeres en el cantón Milagro.
	GADMM# 14-2020	Primera reforma a la ordenanza que regula, norma el uso y el control de la circulación de motocicletas, motonetas, ciclomotores, tricar, cuádrimotos y similares en las vías de la jurisdicción del cantón San Francisco de Milagro.
	GADMM# 19-2021	Ordenanza que pone en vigencia la actualización del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial 2019 – 2025 y su correspondiente Plan de Uso y Gestión del Suelo 2021 – 2033 del cantón San Francisco de Milagro.

Tabla 1. Disposiciones normativas para la construcción del Plan Cantonal de Seguridad y Convivencia. Fuente: Elaboración UNODC-ROCOL.

1.2 Marco de políticas públicas

Este Plan Cantonal se alinea con representaciones, directrices, estándares y normas procedentes de los niveles internacional, nacional y local. Frente a los primeros, conviene destacar que, en 2015, las Naciones Unidas aprobaron la actualización de la Agenda para el Desarrollo Sostenible de cara a la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) establecidos para 2030.

Si bien a la hora de formular alternativas integrales de política pública para la gestión territorial de la seguridad y convivencia se suelen impactar de una forma u otra los 17 ODS y las 169 metas de cumplimiento, el Plan Cantonal prioriza intervenciones que apuntan de forma más directa a los siguientes:

Objetivo de desarrollo sostenible (ODS)	Descripción
 <p>10 REDUCCIÓN DE LAS DESIGUALDADES</p>	Reducir las desigualdades para la población vulnerable y en riesgo de exclusión, y protegerlos de los discursos de odio.
 <p>8 TRABAJO DECENTE Y CRECIMIENTO ECONÓMICO</p>	Promover el crecimiento económico inclusivo y sostenible, el empleo y el trabajo decente para todos.
 <p>3 SALUD Y BIENESTAR</p>	Garantizar una vida saludable y promover el bienestar para todos en todas las edades.
 <p>5 IGUALDAD DE GÉNERO</p>	Alcanzar la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y niñas.
 <p>16 PAZ, JUSTICIA E INSTITUCIONES SÓLIDAS</p>	Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, que faciliten el acceso a la justicia para todos y creen instituciones eficaces, responsables e inclusivas en todos sus niveles.
 <p>17 ALIANZAS PARA LOGRAR LOS OBJETIVOS</p>	Establecer asociaciones inclusivas a nivel regional, nacional y local sobre principios y valores, así como sobre objetivos compartidos que se centren en las personas y el planeta.

Tabla 2. Marco de Objetivos del Desarrollo Sostenible alineados con el Plan Cantonal de Seguridad.
Fuente: Elaboración UNODC-ROCOL.

En relación con la promoción del enfoque de género, las mujeres y sus organizaciones en las iniciativas de prevención de violencias, la paz y la resolución de conflictos, este Plan se articula con las disposiciones del Comité para la Eliminación de la Discriminación de la Mujer (CEDAW), la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Violencia contra la Mujer (Belem do Pará) y la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing.

Plan Nacional de Creación de Oportunidades 2021-2025

El Plan Nacional de Creación de Oportunidades 2021 - 2025 propone la priorización de estrategias de política pública para enfrentar amenazas como la delincuencia y el crimen organizado; el bajo nivel de denuncias de los delitos (el 80% de las víctimas no denuncian); el incremento en el número de jóvenes ecuatorianos con adicción a las sustancias psicoactivas, por lo que existen carencias ciudadanas en términos de seguridad física y psicológica; las crisis del sistema penitenciario motivada por el hacinamiento, infraestructura precaria y vulneración de derechos de las personas privadas de la libertad; la tasa de mortalidad en accidentes de tránsito, para lo que se propone la generación de una política específica en seguridad vial; y la reducción de riesgos y atención oportuna a emergencias por medio del incremento del nivel de eficiencia en la gestión del manejo de desastres y reducción de riesgos potenciales.

Para ello, se propone dos objetivos concretos de política pública, con los cuales se alinea este Plan Cantonal de Seguridad. El primero de ellos corresponde a garantizar la seguridad ciudadana, orden público y gestión de riesgos (Objetivo 9), el segundo a garantizar la soberanía nacional, integridad territorial y seguridad del Estado (Objetivo 10).

En consecuencia, la comprensión de la seguridad del Plan Nacional da prioridad a las dimensiones personal, comunitaria y política del enfoque de Seguridad Humana.

Plan Nacional de Seguridad Integral 2019-2030:

Por su parte, el Plan Nacional de Seguridad Integral (PNSI) 2019 - 2030, establece, entre otros, tres objetivos principales, con los cuales se alinea este Plan:

- Objetivo 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 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 7: Posicionar una cultura de gestión de riesgos en todo el territorio nacional, a través de las acciones coordinadas del Sistema Descentralizado de Gestión de Riesgos en todos los niveles.

Plan Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia Social Pacífica 2019-2030

El Presente Plan Cantonal de Seguridad se alinea de forma más directa con el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia Social Pacífica (PSCCP) 2019 - 2030, el cual contempla como meta para 2030:

Una seguridad ciudadana fortalecida por medio de la educación y participación, considerando la transversalización de los enfoques de derechos humanos en la construcción de la política pública.

En consecuencia, el Plan incluye acciones que aportan a los nueve objetivos, los que a su vez impactan los 4 ejes identificados: ciudadano, amenazas a la seguridad ciudadana, sociedad y Estado:

1. Implementar un servicio de seguridad ciudadana orientado a la asistencia integral a las víctimas de delitos y violencia y a la protección de sus bienes.
2. Implementar un sistema de gobernanza a través de la participación ciudadana de los actores locales y nacionales y de las instituciones encargadas de la seguridad ciudadana.
3. Incrementar la confianza y credibilidad ciudadana y social en las acciones públicas de las instituciones de seguridad ciudadana y justicia.
4. Implementar acciones públicas basadas en investigación científica sobre problemas de seguridad ciudadana con su respectivo modelo de seguimiento y evaluación.
5. Mejorar la percepción de seguridad y la cohesión social, a través de la implementación de una estrategia comunicacional de seguridad ciudadana efectiva y sostenible.
6. Fortalecer los sistemas de información, inteligencia e investigación que permitan producir conocimiento sobre todos los riesgos, amenazas y oportunidades que afecten la seguridad.
7. Implementar anticipación estratégica en las acciones públicas para enfrentar riesgos y amenazas, fundamentalmente los relacionados al crimen organizado, lavado de activos, delincuencia transnacional, terrorismo y cibercriminalidad.
8. Rediseñar dinámica y continuamente el modelo de desconcentración de servicios de seguridad ciudadana (que involucra a todos los actores).
9. Diseñar un sistema de atención y prevención de la conflictividad social en todas sus manifestaciones, definiendo roles y responsabilidades de los actores involucrados.

Plan Específico de Seguridad Pública y Ciudadana 2019-2030

El Plan Específico de Seguridad Pública y Ciudadana 2019 - 2030 establece corresponsabilidad de los GAD en su componente de Seguridad Ciudadana y Convivencia en los siguientes objetivos y estrategias:

1. Promover y garantizar la seguridad de todos los habitantes, bajo el principio de corresponsabilidad, con el fin de coadyuvar al ejercicio pleno de los derechos humanos y de los derechos y garantías constitucionales.
 - a. Estrategia: Prevenir y atender las violencias en el marco de los derechos humanos aplicando los enfoques de igualdad, género, intercultural, generacional, movilidad humana y discapacidades.
2. Garantizar el uso y el disfrute de un hábitat seguro, que permita el acceso equitativo a los espacios públicos con enfoque inclusivo.



Estrategia Emergente para Prevenir y Contener la Violencia Criminal 2023-2024

La Estrategia Emergente para Prevenir y Contener la Violencia Criminal 2023 – 2024 estableció corresponsabilidad de los GAD en 8 acciones estratégicas, con las cuales convergen las diferentes acciones contempladas en el Plan Cantonal:

1. Pilar 1: Prevenir la delincuencia organizada en todas sus formas y manifestaciones:

- a. Implementar acciones de prevención temprana, urgente y de protección en los territorios con acciones de contención de la violencia criminal.
- b. Implementar acciones de prevención en los territorios con acciones enfocadas en prevención social.
- c. Intervenir el espacio público como herramienta de prevención y consolidación de la convivencia pacífica.
- d. Reducir la oportunidad del delito en los territorios priorizados, especialmente los espacios o zonas de economía legal y estratégicas para la comunidad.
- e. Incrementar las capacidades del Estado para gobernar el territorio.
- f. Integrar a la comunidad en la recuperación del territorio captado por grupos de delincuencia organizada y mercados ilegales generadores de violencia.

14



Ilustración 1. Fases de intervención en los territorios tipo B. Fuente: Estrategia Emergente para Prevenir y Contener la Violencia Criminal, p. 117

Estrategia Específica contra el Tráfico Internacional de Sustancias Catalogadas Sujetas a Fiscalización 2023 - 2030.

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados son clasificados por esta Estrategia como actores de baja proximidad, pero de alta importancia en las acciones que puedan realizar para prevenir y combatir el delito del narcotráfico, por ello se los denomina actores cooperantes.

Dentro de las acciones estratégicas, se incluye: Reducir los factores de riesgo y aumentar factores de protección integral en entornos influenciados por el narcotráfico, para prevenir el reclutamiento e incrementos del poder de los grupos delictivos organizados, articulando con otros mecanismos de política pública internos y con las demás funciones del Estado, para generar procesos de participación del gobierno central, empresa privada, comunidad, Organismos No Gubernamentales (ONGs), Gobiernos Autónomos Descentralizados (GADs), academia y organismos internacionales que permitan disminuir los factores de riesgo a través de programas de atención social y económica.

Estrategia Nacional Contra la Delincuencia Organizada 2023 - 2030

En el marco de la Estrategia Nacional contra la Delincuencia Organizada 2023 – 2030, los Gobiernos Autónomos Descentralizados son corresponsables en las siguientes ocho (8) actividades priorizadas:

15

1. Pilar. Prevenir la intromisión de la delincuencia organizada en el ámbito social, económico, político y cultural:

- **Actividad Priorizada 3.3:** Cooperar de forma coordinada con los GAD, en el desarrollo y armonización de los Planes de Emergencia en lugares de pública concurrencia a nivel local, desde la perspectiva de gestión y reducción de riesgos ante eventos/atentados terroristas (sistemas de transporte, estadios).
- **Actividad Priorizada 5.2:** Diseñar e implementar programas de alto rendimiento deportivo y actividades culturales, en zonas de alta incidencia de reclutamiento de NNA, por parte de los GDO, en coordinación con las instancias competentes.
- **Actividad Priorizada 5.3:** Conformar barrios y comunidades seguras a través de la organización y la participación comunitaria activa, desarrollando y ejecutando proyectos de articulación y participación comunitaria, a fin de promover prácticas preventivas y de alerta temprana.
- **Actividad Priorizada 7.1:** Focalizar programas y acciones dirigidas a la población afectada por las actividades ilícitas contra los recursos mineros, desde los ámbitos de salud, educación y acceso a servicios públicos, en coordinación con los gobiernos seccionales.



- 
- **Actividad Priorizada 7.2:** Generar líneas de apoyo e incentivo para actividades económicas productivas, dirigida a poblaciones de territorios afectados por delitos ambientales.
2. **Pilar. Proteger a la ciudadanía de los daños que causa el crimen organizado.**
 - **Actividad Priorizada 2.2:** Crear, en coordinación con Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), centros de acogida institucional diferenciados para NNA y mujeres, donde se establezcan medidas y protocolos de abordaje y seguridad de las víctimas.
 3. **Pilar. Promover la cooperación en todas sus formas y niveles, enfocado en la atención a la ciudadanía en general.**
 - **Actividad Priorizada 5.1:** Fortalecer el tejido social a través del desarrollo de mesas de diálogo con pertinencia territorial que promuevan buenas prácticas de convivencia, sobre todo dirigido a poblaciones vulnerables.
 - **Actividad Priorizada 5.5:** Negociar y suscribir acuerdos públicos-privados, para incentivar la inversión en zonas de mayor vulnerabilidad ante la delincuencia organizada.

Agenda Nacional para la Igualdad de Género 2021-2025

En el marco de la Agenda Nacional para la Igualdad de Género 2021-2025, los GAD participan, en conjunto con otras instituciones centralizadas y descentralizadas, en los siguientes ejes y propuestas de política pública priorizados:

Economía y empleo

- o Promover el ejercicio de derechos y la erradicación de la pobreza con énfasis en las mujeres diversas, con enfoque de género e interseccional.
- o Garantizar el acceso de las mujeres diversas al pleno empleo, en igualdad de condiciones que los hombres, incorporando el enfoque de género e interseccional.
- o Garantizar el acceso de las mujeres diversas a la propiedad y control de la tierra, con recursos productivos y financieros.

Cuidado humano, reproducción y sostenibilidad de la vida

- o Reducir la carga de trabajo doméstico y de cuidado no remunerado que realizan las mujeres, a través de la implementación de políticas públicas que garanticen servicios y promuevan la corresponsabilidad en el ejercicio del derecho al cuidado.
- o Garantizar servicios de cuidado, accesibles, pertinentes y de calidad, para niñez y adolescencia, personas con discapacidad, personas adultas mayores, personas con enfermedades catastróficas.

Salud – derechos sexuales y reproductivos

- o Reducir las muertes maternas, garantizando servicios de salud reproductiva universales, de calidad, oportunos y en todo el territorio.

- o Erradicar el embarazo en niñas y adolescentes, implementando políticas integrales.

Educación y conocimiento

- o Garantizar el acceso de las mujeres a la educación universal, inclusiva y de calidad en los niveles Inicial, Básico y Bachillerato.
- o Garantizar el acceso universal de las mujeres a la educación superior.

Participación política y toma de decisiones

- o Garantizar el principio de igualdad y la paridad de género en las organizaciones políticas, procesos electorales y en el ejercicio de un cargo público.

- o Fortalecer la institucionalidad pública para la participación de las mujeres en la toma de decisiones y su incidencia en la transversalización de políticas para la igualdad de género.

Una vida libre de violencia de género

- o Implementar acciones integrales e interinstitucionales para la prevención de la violencia de género y atención a víctimas.
- o Garantizar el acceso de las mujeres víctimas de violencia de género a servicios de justicia integrales, oportunos y eficientes.



1.3 Marco teórico

La construcción del presente Plan Cantonal de Seguridad se sustenta en lo que se entiende en la teoría de políticas públicas como el análisis por el referencial de la escuela francesa, en el enfoque de Seguridad Humana promovido por Naciones Unidas desde la primera década del 2000 y, en la evolución que el concepto de seguridad ha tenido en América Latina y Ecuador desde entonces.

1.3.1 El referencial de política pública

De acuerdo con Müller, un referencial de política pública constituye una imagen cognitiva desde la cual los actores organizan la percepción de un problema público, confrontan sus soluciones y definen propuestas de acción. Metodológicamente, tal definición implica "una operación de decodificación de lo real, con el fin de disminuir el carácter opaco del mundo y una operación de recodificación de lo real para definir un programa de acción política (Muller, 2004, p. 67 - cursivas del original).

En este sentido, el referencial de política pública se opera en función de:

- a. Un referencial global, compuesto por un conjunto de valores que constituyen las creencias básicas de una sociedad, como a una serie de normas que permiten escoger entre varias conductas.
- b. Un referencial sectorial, que se ordena y jerarquiza a partir del referencial global. Este último constituye las representaciones sectoriales de una disciplina o profesión, las cuales se imponen "como imagen de referencia para la política pública correspondiente en la medida en que ella genera elementos de articulación entre lo global y lo sectorial" (Muller, 2004, p. 70).

En el marco del ejercicio de territorialización de la política sectorial de seguridad y defensa, es crucial identificar el referencial que se ha adoptado alrededor del concepto de la seguridad.

1.3.2 El enfoque de Seguridad Humana como referencial del Plan Cantonal de Seguridad

En la Resolución 66/290 de 2012, la Asamblea General de Naciones Unidas, definió la Seguridad Humana como: El derecho de las personas a vivir libre y dignamente, sin pobreza e inequidad. Todas las personas, en particular los más vulnerables, tienen derecho a vivir libres del miedo y la necesidad con oportunidades iguales de disfrutar todos sus derechos y desarrollar completamente su potencial (Asamblea General Naciones Unidas, 2012).



Ilustración 2. El enfoque de Seguridad Humana. Fuente: (UNTFHS, 2016)

En el mundo contemporáneo, las amenazas a este tipo de seguridad resultan ser complejas, no pueden encontrarse soluciones desde iniciativas separadas y se deben concentrar en responder a las causas principales que, en un contexto dado, ponen en riesgo las siete dimensiones del desarrollo humano: económica, alimentaria, salud, ambiental, personal, comunitaria, y política (UNTFHS, 2016).

Tipos de inseguridades	Posibles causas principales
Económica	Pobreza persistente, desempleo, falta de acceso al crédito y a otras oportunidades económicas
Alimentaria	Hambre, hambruna, incremento repentino en los precios de los alimentos
Salud	Epidemias, desnutrición, sanidad deficiente, falta de acceso a la atención básica en salud
Ambiental	Degradación ambiental, falta de recursos, desastres naturales
Personal	Violencia física en todas sus formas, tráfico de personas, trabajo infantil
Comunitaria	Tensiones basadas en la identidad (inter-étnicas, religiosas, etc), delito, terrorismo
Política	Represión política, violaciones a los derechos humanos, falta de estado de derecho y justicia

Tabla 3. Tipos de inseguridades y posibles causas principales. Fuente: Adaptación y traducción UNODC-ROCOL a partir de UNTFHS (2016, p. 7)

Esta multicausalidad de las amenazas implica ejercicios de coproducción de política pública que van más allá de la planeación conjunta entre las instituciones responsables de su gestión, por lo que el enfoque de seguridad humana propone cuatro (4) principios fundamentales y uno (1) operativo que se materializan en las distintas fases de formulación, implementación y evaluación de este Plan (UNTFHS, 2016):

1. Centrado en las personas:

El individuo es el centro del análisis y la acción, por lo que el Plan se informa de las perspectivas de los individuos y las comunidades, por medio de la inclusión y la participación significativa en la que no son solo beneficiarios, sino también agentes de cambio. El presente Plan busca también materializar el principio de "No dejar a nadie atrás", buscando desagregar los datos para lograr un mejor entendimiento de las vulnerabilidades diferenciales entre los grupos y particularmente las de aquellos más vulnerables.

2. Integralidad:

El Plan Cantonal considera el espectro completo de desafíos que enfrentan las comunidades y gobiernos en las diferentes dimensiones de la seguridad, por lo que establece como se interconectan los diferentes desafíos e intenta determinar los puntos de entrada que tienen

potencial para lograr efectos multiplicadores positivos, mientras que intenta evitar consecuencias negativas.

Este Plan considera a los actores en los diferentes niveles y en los diferentes sectores y los involucra de acuerdo con sus potencialidades y en función de sus fortalezas y mandatos. A partir de lo anterior, el Plan busca soluciones integradas desde asociaciones fuertes y objetivos comunes.

3. Especificidad de acuerdo con el contexto: El Plan toma como punto de partida del análisis las amenazas cantonales (de abajo hacia arriba) y toma los factores contextuales como información esencial. Asimismo, el contexto local es ubicado en un contexto más amplio para entender las características únicas de lo local y su interacción dinámica con factores en los niveles nacional, regional e incluso global. Este ejercicio permite identificar las capacidades, activos y recursos en el nivel local con el fin de apalancarlos.

4. Orientación a la prevención: Al considerar las necesidades y vulnerabilidades cantonales, el Plan considera desarrollar medidas proactivas y de alerta temprana con el fin de evitar riesgos y mitigar posibles impactos como consecuencia del escalamiento de las inseguridades. Al anticiparse a los riesgos y abordar las causas principales de las inseguridades, el Plan procura, en la mayor medida de lo posible, asegurar su sostenibilidad.

5. Desarrollar estrategias de protección y empoderamiento: El Plan Cantonal de Seguridad diseña alternativas de solución operativas combinando elementos de protección y empoderamiento.

20

El primero implica la formulación de acciones, procesos e instituciones que se requieren para proteger a las personas de amenazas e inseguridades críticas, desde un acercamiento top-down. El segundo hace referencia a alternativas formuladas desde el acercamiento bottom-up, o bien las medidas y acciones que permiten que las personas desarrollen resiliencia a situaciones difíciles que fortalecen sus capacidades para actuar por su propia iniciativa para mitigar o responder a crisis actuales y futuras.

1.3.3 La evolución del referencial de seguridad en América Latina y Ecuador

A pesar de que el enfoque de Seguridad Humana muestra desarrollos globales desde la década de 1990, en América Latina ha tendido a ser hegemónica la implementación de una definición limitada y tradicional de seguridad ciudadana en las políticas públicas, acorde con el concepto del Banco Interamericano de Desarrollo, para quien esta última constituye:

La capacidad de los Estados, en asocio con el sector privado, los particulares, la academia y asociaciones comunitarias, vecinales y ciudadanas, de proveer y coproducir un marco de protección de la vida y el patrimonio de los individuos, que les permita a los ciudadanos convivir pacíficamente, sin miedo, en aras de alcanzar una mejor calidad de vida (Banco Interamericano de Desarrollo, 2018).

De esta forma, dadas las limitaciones de recursos para lograr la implementación de un enfoque de Seguridad Humana, por medio de políticas públicas que vayan más allá de las intervenciones institucionales para lograr que los ciudadanos tengan mayores garantías para vivir sin miedo, los Estados latinoamericanos parecen tener avances limitados en los otros dos pilares de la Seguridad Humana: garantías para vivir sin necesidades y garantías para vivir con dignidad (Cfr. UNTFHS, 2016).

Bajo estos supuestos, la implementación del referencial de seguridad en Ecuador se ha centrado “en evitar la criminalidad y la violencia contra los individuos en el contexto de la seguridad ciudadana” (Colmenares, 2021 p. 119). Lo anterior, en un contexto nacional en el que el conjunto de las ideas en materia de seguridad, abarcan también la defensa (soberanía e integridad territorial), como la gestión de riesgos naturales y antrópicos (Gobierno de la República de Ecuador, 2019).

Así, las políticas públicas sectoriales de Ecuador se han basado en dos grandes referenciales: la seguridad ciudadana y la seguridad pública. En cuanto a la seguridad ciudadana, esta es entendida como:

El conjunto organizado y estructurado de acciones de prevención social y comunitaria para mitigar vulnerabilidades y amenazas, así como desarrollar y mantener la convivencia social pacífica. En este sentido, intervienen factores de riesgo estructurales y factores protectores, para generar prevención de causas-raíces de inseguridad e intervención temprana. Además, promueve corresponsabilidad social con la sociedad y actores sociales intervinientes (Ministerio del Interior, 2019).

Con respecto a la seguridad pública, esta es entendida como:

El conjunto organizado y estructurado de acciones de prevención situacional, para preservar y reestablecer el orden público y libre ejercicio de derechos de personas, mediante la anticipación y reducción de la oportunidad del delito. Allí, se intervienen factores de riesgo facilitadores, para atacar efectos de la inseguridad de manera reactiva y disuasiva. Así, promueve la responsabilidad propia y única del Estado para la protección de derechos y mitigación de victimización (Ministerio del Interior, 2019).

Parafraseando al PNUD (2013), en el sector ecuatoriano se asume la seguridad ciudadana como:

El proceso de establecer, fortalecer y proteger el orden civil democrático, eliminando las amenazas de violencia en la población y permitiendo una coexistencia segura y pacífica. Se le considera un bien público e implica la protección eficaz de los derechos humanos inherentes a la persona, especialmente el derecho a la vida, la integridad personas, la inviolabilidad del domicilio y la libertad de movimiento. La seguridad ciudadana no trata simplemente de la reducción de delitos sino de una estrategia exhaustiva y multifacética para mejorar la calidad de vida de la población, de una acción comunitaria para prevenir la criminalidad, del acceso a un sistema de justicia eficaz y de una educación que esté basada en valores, el respeto por la ley y la tolerancia. (Gobierno de la República de Ecuador, 2019, pp. 36 - 37)

Por su parte, el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia Social Pacífica 2019 - 2030 (Ministerio del Interior, 2019) concibe a la seguridad ciudadana como una ecuación de sumatoria que incluye, pero no se limita exclusivamente a la lucha contra los delitos, la prevención, la cohesión comunitaria, la resolución de conflictos, la eficiencia del sistema de justicia y la efectividad de la rehabilitación social.

Lo anterior, para hacer frente a amenazas a la seguridad humana que abarcan, en mayor medida, a las dimensiones personal, política, comunitaria y ambiental como: delincuencia organizada transnacional, economías criminales, tráfico de drogas, trata de personas y tráfico ilícito de migrantes, movilidad humana riesgosa, afectación a la naturaleza, conflictividades sociopolíticas y vulneración de la información. En cuanto a la inclusión del referencial de Seguridad Humana en Ecuador, este se remite a la Constitución Política de 2008. Al respecto, el artículo 393 incluyó el referencial global-sectorial al asumir la garantía de la seguridad humana desde un enfoque integral:



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. Adicionalmente, el referencial global-sectorial ecuatoriano ha introducido elementos de la cosmovisión indígena del *sumak kawsay* (o Buen Vivir), la cual "procura la armonía entre el entorno social y el natural, a la vez que sugiere una visión alternativa al desarrollo tradicional" (Gudynas, 2009, 2011 citado por Colmenares, 2021 p. 14).

No obstante, aunque con esta visión se ha intentado dar mayor relevancia a las dimensiones ambiental y económica, en el plano regional latinoamericano impera una interpretación restringida del enfoque de seguridad humana (Rojas y Álvarez, 2012, citados por Colmenares, 2021, p. 15) en la que los Estados, incluyendo a Ecuador, han solido concentrarse en tan solo uno de los tres pilares que la constituyen.

En consecuencia, si bien el presente Plan Cantonal se articula con los lineamientos y prioridades nacionales en materia de seguridad, también promueve la profundización del enfoque de seguridad humana, analizando cómo el conjunto de sus principios y dimensiones ayudan a identificar y responder a la multicausalidad de las amenazas, generando mayores opciones de política pública en materia de protección y empoderamiento.

2. Metodología

El Plan Cantonal de Seguridad y Convivencia Ciudadana es el resultado de un proceso participativo y de análisis llevados a cabo por los equipos de UNODC y los GAD, entre julio y diciembre de 2023. Lo anterior, teniendo como marco referente la Guía para la elaboración de Planes Locales de Seguridad Ciudadana (Ministerio del Interior, 2019) y la metodología de Auditorías de Seguridad (UNODC, 2017).

Estos ejercicios metodológicos combinaron la aplicación de instrumentos de análisis y recolección de información con el propósito de abordar los asuntos de seguridad y convivencia de forma integral. Lo anterior, permitió desarrollar las estrategias de intervención basadas en evidencia que permitieran responder a las necesidades identificadas, con una estrategia de articulación que haga viable su implementación.

De esta forma, la metodología planteada en el presente documento se desarrolla en tres fases.

En la primera fase, que corresponde a la realización del diagnóstico situacional de seguridad y convivencia, se usan herramientas de recolección de información cuantitativa y cualitativa que permiten identificar, junto con actores estratégicos presentes en territorio, las principales amenazas a la seguridad y las capacidades institucionales y comunitarias que se tienen en territorio para responder a esas amenazas.

En la segunda fase, referente a la formulación de la política pública, se usan herramientas que, con base a los hallazgos evidenciados en la fase de diagnóstico, permitan sintetizar las necesidades del problema público, plantear los objetivos de la política, proponer las estrategias y acciones del plan y, armar una estrategia de articulación que facilite el alcance de los objetivos planteados.

En la tercera fase, que comprende el esquema de seguimiento y evaluación, se contemplan dos herramientas para conocer los logros y efectos de las intervenciones propuestas en la fase anterior. La primera, busca dar cuenta de las estrategias, proyectos y actividades implementados por los organismos encargados de la gestión territorial de la seguridad en el nivel local. La segunda, busca evidenciar el alcance de las intervenciones en seguridad.

23



Ilustración 3. Proceso de formulación del Plan Cantonal de Seguridad y Convivencia Ciudadana. Fuente: Elaboración UNODC

A continuación, se explica en detalle el desarrollo de cada una de las tres fases de esta metodología.



2.1 Diagnóstico situacional

El diagnóstico situacional tiene como finalidad identificar y caracterizar los riesgos asociados a situaciones de seguridad y convivencia ciudadana en un territorio. Para esto, dispone de tres etapas.

En un primer momento, se desarrolla la metodología del diagnóstico con base a la identificación de los indicadores de análisis y los instrumentos participativos de recolección de información cuantitativa y cualitativa.

Posteriormente, se procede a la implementación de la metodología para la recolección, sistematización, georreferenciación y análisis de la información recopilada. Finalmente, se socializan y validan los hallazgos del diagnóstico situacional con actores estratégicos y se elabora el informe final del diagnóstico.

2.1.1 Dimensiones de análisis

Con miras a desarrollar la metodología del diagnóstico situacional, es oportuno partir de la definición de las dimensiones, categorías, variables e indicadores de análisis. Este proceso, responde a la necesidad de desarrollar conceptualmente los temas centrales de intervención que expliquen la complejidad de los fenómenos observados. La estructura metodológica propuesta busca caracterizar fenómenos específicos a través de la identificación de sus manifestaciones.

24

De la misma manera, busca orientar conceptualmente los fenómenos observados para brindarle validez, confiabilidad, objetividad y estandarización a las herramientas propuestas. Particularmente, esta estructura de análisis permite que la información que sea recopilada, tanto cuantitativa como cualitativamente, observe las características definidas de los fenómenos y no otras cosas.

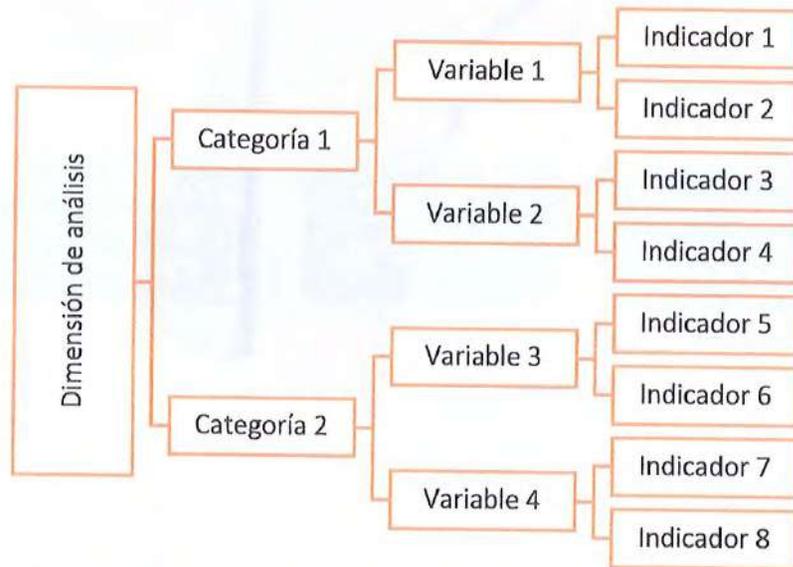


Ilustración 4. Dimensiones de análisis para un diagnóstico de seguridad y convivencia. Fuente: Elaboración UNODC

La selección de las dimensiones tiene como base la metodología de gestión del riesgo, el cual es entendido como la probabilidad de ocurrencia de un daño el cual puede afectar indistintamente la seguridad humana.

En este sentido, la metodología plantea que la probabilidad de ocurrencia de un riesgo en un territorio dependerá de la presencia de: (i) amenazas, (ii) vulnerabilidades y (iii) capacidades para afrontarlas. Mientras la relación entre el riesgo con las amenazas y las vulnerabilidades es directamente proporcional, la relación entre el riesgo y las capacidades es inversamente proporcional (Beck, 2007)

En esta misma línea, el Informe sobre el desarrollo mundial, publicado por el Banco Mundial en 2011, expone que el riesgo de violencia en cualquier sociedad es la combinación de, por un lado, la exposición a factores internos y externos y, por el otro lado, la fortaleza para hacer frente de las instituciones estatales y sociales (Banco Mundial, 2011).

Con base a lo anterior, el presente diagnóstico contará con tres (3) dimensiones de análisis, a saber:

$$\text{Riesgo (R)} = \frac{\text{(Vulnerabilidades)} \times \text{(Amenazas)}}{\text{Capacidades}}$$

Ecuación 1. Fórmula para la gestión del riesgo Fuente: Elaboración UNODC



a) Vulnerabilidades

Esta dimensión comprende todas las características y/o circunstancias endógenas de un territorio o una comunidad, que lo hacen susceptible a los efectos dañinos de una amenaza.

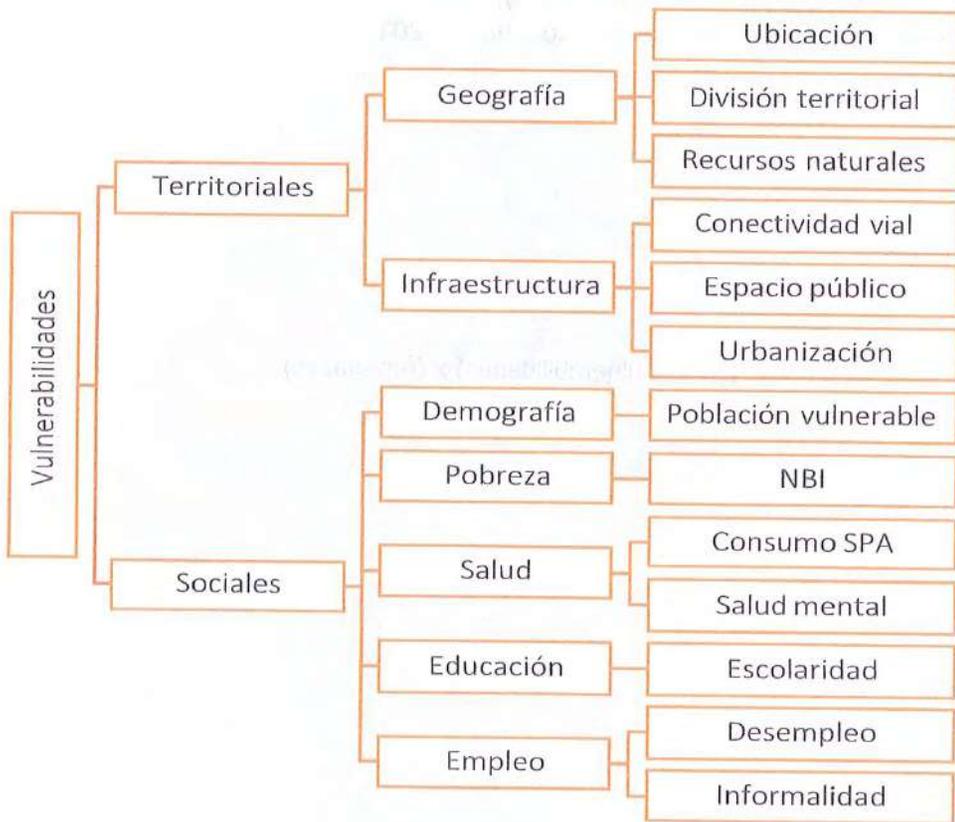


Ilustración 5. Variables de análisis para la dimensión de vulnerabilidades. Fuente: Elaboración UNODC

b) Amenazas

Esta dimensión analiza cualquier fenómeno, actividad humana o condición peligrosa, exógena al territorio o a una comunidad, que puede afectar negativamente la vida, la propiedad privada o el medio ambiente en una comunidad.

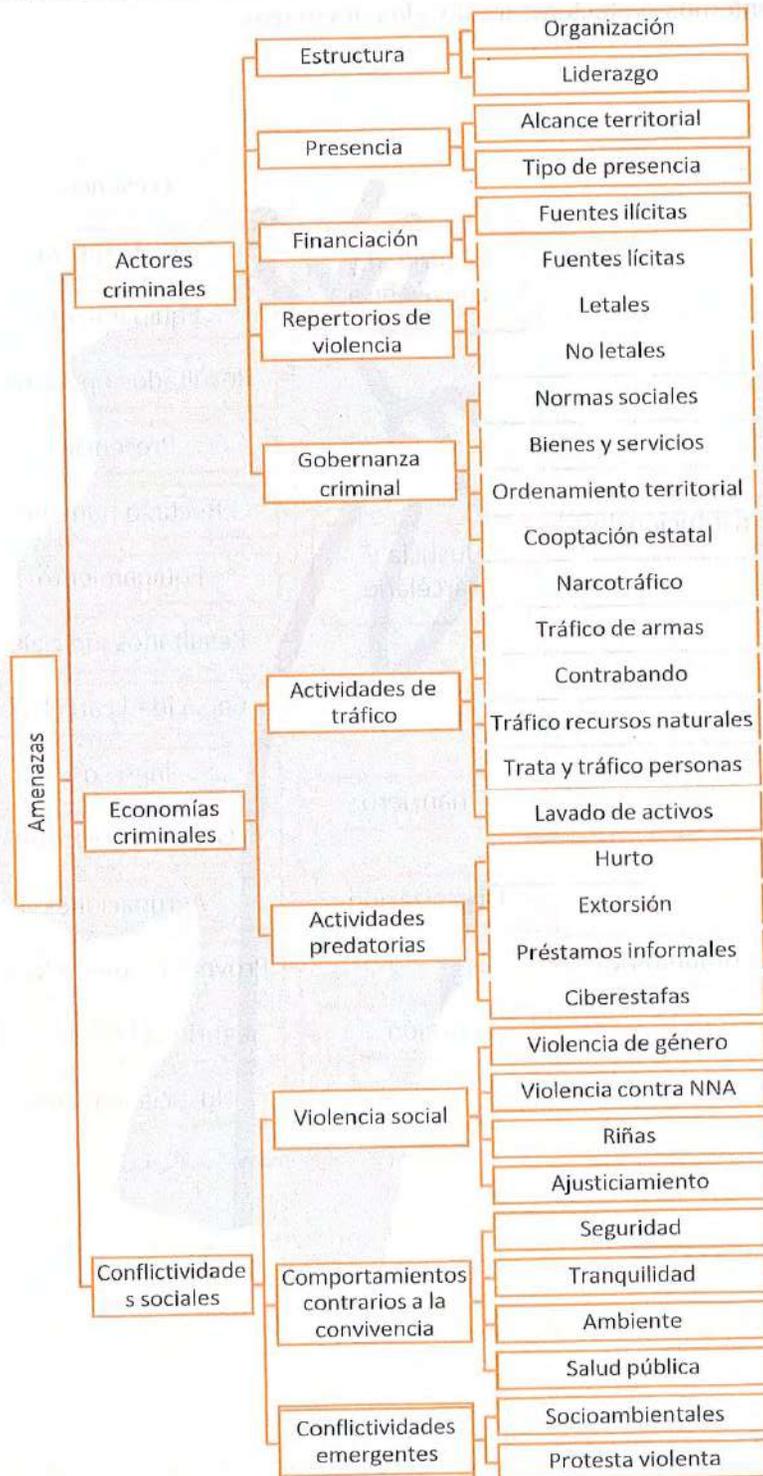


Ilustración 6. Variables de análisis para la dimensión de amenazas. Fuente: Elaboración UNODC

C) Capacidades

Esta dimensión considera la combinación de todas las fortalezas, atributos y recursos disponibles de las instituciones y la comunidad para lograr fines específicos. Lo anterior, implica tener en cuenta los medios institucionales del Estado, así como toda forma organización comunitaria que permita generar entornos protectores frente a las amenazas.

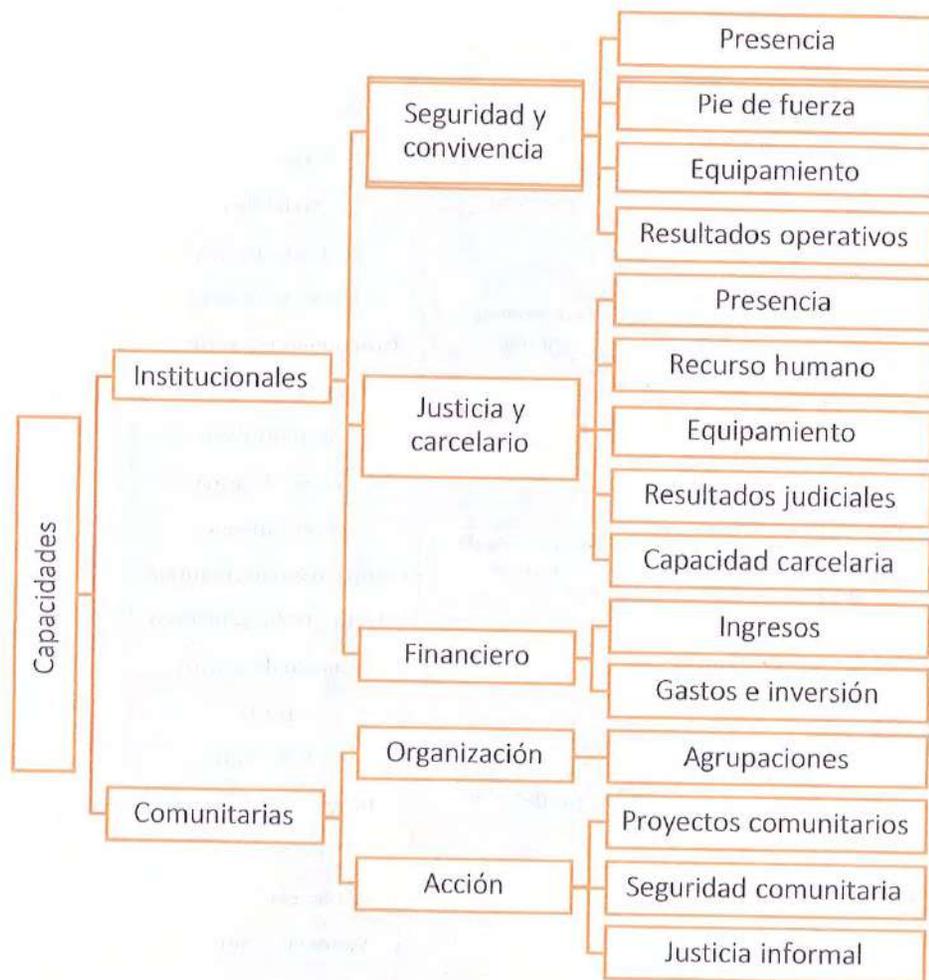


Ilustración 7. Variables de análisis para la dimensión de capacidades. Fuente: Elaboración UNODC

2.1.2 Instrumentos de recolección de información

i. Recolección de información cuantitativa

Esta fase corresponde a la recolección y triangulación de datos estadísticos, con el fin de ordenar y analizar información oficial disponible sobre las principales vulnerabilidades y amenazas que enfrenta la seguridad y la convivencia en el cantón, así como las capacidades que se tienen en territorio para contrarrestarlas.

Esta información, fue recopilada, homologada, clasificada, estructurada y georreferenciada después de surtir un proceso de identificación y recolección de fuentes secundarias, así como de selección de instrumentos de análisis y visualización de información. Dentro de las fuentes secundarias que fueron utilizadas para el análisis cuantitativo, se resaltan:

- Instituto Nacional de Estadística y Censos: fuente clave para la dimensión de vulnerabilidades, al proveer estadística de población con enfoque diferencial, migración, pobreza, trabajo, educación, salud, ingresos, vivienda, asentamientos, uso de tiempo y censo penitenciario.
- Sistema David de la Dirección Nacional de Análisis de Información de la Policía Nacional: fuente estratégica para la dimensión de amenazas al proveer datos relacionados con detenidos, armas ilícitas, homicidios intencionales, personas desaparecidas, aprehensión de sustancias sujeto de fiscalización, trata de personas y tráfico de migrantes y violencia no fatal contra las personas.
- Sistema Integrado de Seguridad ECU 911: fuente útil para la dimensión de capacidades al proveer información sobre la eficacia y funcionalidad en la atención de emergencias relacionadas con la seguridad ciudadana.
- Dirección de Estadística y Sistemas de Información de la Fiscalía General del Estado: fuente útil para la dimensión de amenazas al proveer estadísticas de denuncia de los delitos de mayor connotación.
- Consejo de la Judicatura: datos de femicidio y muertes violentas de mujeres.
- Con respecto a las herramientas de almacenamiento, análisis y visualización de información, fueron utilizadas las siguientes:
- GeoData: facilita el almacenamiento y procesamiento físico de la información geográfica.
- Microsoft SQL server: facilita la gestión de bases de datos relacionales.
- ArcGIS: permite recopilar, organizar, administrar, analizar, compartir y distribuir información geográfica suministrada por las instituciones nacionales y locales.
- ArcGis Online: permite crear mapas web y tableros de mando con base a la información estadística.

ii. Recolección de información cualitativa

La fase de recolección de información cualitativa se basa en la necesidad de desarrollar un diagnóstico en terreno que involucre la participación de las comunidades que han experimentado las problemáticas de seguridad y convivencia que enfrenta el cantón. Lo anterior, considerando que “las cifras e índices delictivos institucionales son un insumo importante para la actividad investigativa, pero no son el único camino para realizar un diagnóstico situacional” (UNODC, 2017).

Ello en parte, por las dificultades metodológicas que pueden presentarse a la hora de abordar los fenómenos desde una perspectiva exclusivamente cuantitativa, sin considerar los subregistros en materia de denuncias que corresponden a las situaciones no reportadas por las instituciones en sus bases estadísticas o registros administrativos.

Para la recolección de esta información cualitativa se diseñan y emplean instrumentos específicos de recolección de información. Estos instrumentos fueron construidos con el propósito de facilitar la estructuración y sistematización de la información recabada en campo. Las técnicas de investigación utilizadas fueron las siguientes:

Entrevistas: se definen como “una reunión para intercambiar información entre una persona (el entrevistador) y otra (el entrevistado) u otras (entrevistados)” (Hernández Sampieri, Fernández Collado, & Baptista Lucio, 1997). De acuerdo con la finalidad, perfil de las personas entrevistadas, contenido y variables a observar pueden ser estructuradas, semiestructuradas y abiertas.

Grupos focales: esta técnica es especialmente utilizada por UNODC en el marco del desarrollo de los diagnósticos participativos. Consisten en entrevistas grupales que basan su desarrollo en el uso de instrumentos tales como cartografía social, encuestas y matrices de problemas e iniciativas. UNODC define las preguntas de trabajo, de acuerdo con las categorías de análisis formuladas previamente, y sobre los instrumentos seleccionados son realizadas las entrevistas grupales. En estricto sentido, para el uso de esta técnica “existe un interés por parte del investigador por cómo los individuos forman un esquema o perspectiva de un problema” (Hernández Sampieri, Fernández Collado, & Baptista Lucio, 1997).

2.1.3 Mapeo de actores

Con el objetivo de trabajar por una seguridad multisectorial y centrada en las personas, el mapeo de actores busca identificar a todas las personas, grupos, instituciones y organizaciones sociales relacionadas a la seguridad y convivencia ciudadana que deseen aportar a la construcción del diagnóstico situacional.

30

Para el caso de los ejercicios institucionales, se identifica y convoca a los delegados de quienes serían los miembros estatales del Consejo de Seguridad Ciudadana Municipal, tales como el alcalde, la autoridad local de Policía, los concejales de la Comisión del Seguridad del Concejo Municipal, la autoridad de la Corte Provincial de Justicia, la autoridad de la Dirección de Gestión de Riesgos y de la Dirección de Planeación. Así mismo, se convocan delegados de otras direcciones competentes en seguridad, convivencia, justicia, protección de derechos, planeación territorial, espacio público, cultura, salud, educación, gestión comunitaria, inclusión social, urbanismos, ambiente, entre otros

Para los ejercicios comunitarios, se identifica y convoca a los agentes sociales que tengan conocimiento de la situación de seguridad y convivencia que enfrenta la comunidad en el territorio. Aquí se destacan representantes de organizaciones comunitarias como consejos barriales, casas comunales, juntas parroquiales rurales, asambleas ciudadanas locales. Así mismo, organizaciones internacionales, organizaciones de la sociedad civil, centros de pensamiento y de investigación que trabajen temas de seguridad y convivencia. Finalmente, gremios económicos que puedan detallar las afectaciones que han enfrentado por las dinámicas del delito y la violencia en el territorio.

Aquí es fundamental promover una participación con enfoque diferencial, en donde se incentive el involucramiento de personas y grupos de atención prioritaria descritos en el Art. 35 de la Constitución: “personas adultas mayores, niñas, niños y adolescentes, mujeres embarazadas, personas con discapacidad, personas privadas de libertad y quienes adolezcan de enfermedades catastróficas o de alta complejidad”, así como “víctimas de violencia doméstica y sexual, maltrato infantil, desastres naturales o antropogénicos”. Con el fin de facilitar su participación, es oportuno realizar los talleres en horarios de conveniencia, lugares de fácil acceso y en ocasiones, exclusividad de las sesiones.

2.2 Formulación del plan

La formulación del plan cantonal de seguridad tiene como objeto involucrar a todos los actores clave para la generación de soluciones a corto y largo plazo a los problemas identificados en torno a la seguridad. Su desarrollo se da a partir del uso de la metodología de Marco Lógico, la cual “es una herramienta que facilita el proceso de conceptualización, diseño, ejecución y evaluación de políticas, programas y proyectos.

Su énfasis está centrado en la orientación por objetivos, la orientación hacia grupos beneficiarios, la participación y la comunicación entre las partes interesadas” (CEPAL, 2005). Esta metodología contempla dos etapas aplicadas integralmente al proceso de formulación de la política pública, que son:

a. **Identificación del problema y alternativas de solución:** en esta fase, “se analiza la situación existente para crear una visión de la situación deseada y seleccionar las estrategias que se aplicarán para conseguirla” (CEPAL, 2005). Dentro de la identificación del problema se realizan también cuatro tipos de análisis: el análisis de los involucrados, el análisis de los problemas, el análisis de los objetivos y el análisis de estrategias.

b. **Planificación:** en esta fase la intervención del problema definido se convierte en un plan operativo práctico para su ejecución, materializado en actividades y recursos.

Los pasos en los que se operativizan estas etapas son los siguientes:

1. Convocatoria de actores: convocar nuevamente a los actores previamente identificados para que puedan contribuir a la identificación del problema y las alternativas de solución.
2. Análisis del problema: identificar el problema que se desea intervenir, así como sus causas y sus efectos. Para tal fin, se emplea la metodología de árbol de problemas
3. Análisis de objetivos: describir la situación futura a la que se desea llegar por medio de un objetivo general y varios objetivos estratégicos. Para esto, se emplea la metodología de árbol de objetivos que consiste en tornar positivos los estados negativos del árbol de problemas.
4. Identificación de alternativas de solución al problema: proponer estrategias que puedan responder a las causas del problema y alcanzar los objetivos estratégicos planteados.
5. Programación de actividades: programar las actividades necesarias para operativizar las estrategias. Cada acción debe ir acompañada del responsable de su implementación, el detalle de los recursos necesarios para su ejecución y las fuentes de financiación.
6. Modelo de gestión: recoge los lineamientos generales para la administración de todo el proceso de la política pública del presente plan cantonal de seguridad.



2.3 Esquema de seguimiento y evaluación

Con miras a reducir la diferencia entre la formulación de los planes, su implementación y resultados, es necesario llevar a cabo actividades de monitoreo y evaluación. Según el Manual de Planificación, Seguimiento y Evaluación de los Resultados de Desarrollo del PNUD, el seguimiento se puede definir como “un proceso continuo por el que las partes obtienen regularmente una retroalimentación sobre los avances que se han hecho para alcanzar las metas y objetivos”.

Por su parte, la evaluación es “una valoración rigurosa e independiente de actividades finalizadas o en curso para determinar en qué medida se están logrando los objetivos”. En este sentido, la distinción entre ambas se concentra en el agente que la realiza y la frecuencia con la que se obtiene la información (PNUD, 2009).

El esquema de Seguimiento y Evaluación (SyE) contribuye entonces a rendir cuentas, tomar decisiones más acertadas, mejorar el desempeño mediante acciones correctivas y alcanzar los resultados planeados. La base de este esquema es una matriz de planificación para el seguimiento y la evaluación que consolide el resultado a analizar, el indicador, la línea base, la meta (con la frecuencia que se desee) y los medios de verificación.

En cuanto a la construcción de los indicadores, estos deben cumplir con las características SMART: específicos, medibles, asequibles, pertinentes y limitados por el tiempo. Pueden ser cuantitativos -datos estadísticos medidos en número, porcentaje, índice o ratio- o cualitativos -percepciones medidas en términos de satisfacción con, calidad de, grado de, nivel de, etc.

32

Además, pueden ser de impacto, resultado o gestión; los primeros responden al avance de los objetivos estratégicos, los segundos al de las estrategias y los terceros al de las actividades.

La matriz del esquema de SyE del presente plan cantonal de seguridad estará constituida por indicadores y metas de impacto, considerando que lo que se busca es determinar el alcance de los objetivos estratégicos planteados. En este sentido, los indicadores de resultado y gestión no hacen parte de este esquema y deben ser formulados en los instrumentos de planeación propios de la gestión pública municipal (POA, PAC y PUGS).

3. Diagnóstico situacional

3.1 Vulnerabilidades

Para el Plan Cantonal de Seguridad de Milagro 2024-2027, cuando se habla de población vulnerable se hace referencia a todas aquellas personas que en el cantón Milagro son más susceptibles de padecer una amenaza, como resultado de una característica y/o circunstancia endógena del territorio.

En tal lógica, las vulnerabilidades comprenden, en términos genéricos, la mayoría de los problemas que suelen ser estructurales y que en el largo plazo implican la persistencia en el tiempo de inseguridades para una o más de las dimensiones de seguridad humana en el territorio.

Las características territoriales y sociales analizadas en este apartado permiten lograr un ejercicio de priorización que es producto de la identificación, desde enfoques metodológicos mixtos, el encadenamiento de las vulnerabilidades, pero a su vez, sugerir cuales son aquellas que tienen mayor impacto multiplicador de las amenazas para las personas que habitan Milagro.

Como resultado de tal ejercicio, la principal conclusión es que el Fenómeno del Niño traerá impactos, profundizadores de vulnerabilidades para todo el territorio nacional, principalmente, en la salud y economía (CORPEI, 2023). En su dimensión de salud, los impactos sugieren un incremento en la probabilidad de que a las personas se les incrementen los riesgos de padecer enfermedades como el dengue, leptospirosis, envenenamiento por mordedura de culebra, conjuntivitis e infecciones en vías urinarias y vaginales.

En términos económicos, anuncia un impacto mucho más multiplicador para el conjunto de las inseguridades que analiza la seguridad humana. Estas incluyen una serie de afectaciones que el Fenómeno traerá sobre las infraestructuras sociales y de producción, la cuales podrían generar mayores impactos para sectores económicos como el agroindustrial y de turismo.

Impactos esperados para el conjunto del territorio ecuatoriano suponen, en términos de infraestructuras público-sociales, afectación de vías, impacto en el saneamiento, impacto en fuentes de agua potable y afectación en la distribución de energía. Para la infraestructura productiva, implicaría problemas de logística, ausentismo laboral y falta de materias primas para la sostenibilidad del ciclo de algunos sectores en términos de producción bienes y servicios.

En consecuencia, las afectaciones sobre el sector agrícola previstas contemplan la inundación de los cultivos, plagas, ventajas para la producción de cultivos de ciclo corto, problemas con la flora. El sector turístico estará especialmente impactado por los daños en la infraestructura, con la potencialidad de generar temperaturas agradables en verano para la playa.

El análisis del impacto del cambio climático que ha hecho el GAD Milagro por medio de su Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (GAD Milagro, 2021) permite concluir que las afectaciones más inmediatas del fenómeno del niño podrían traer repercusiones que incrementaría las vulnerabilidades, especialmente de las comunidades urbanas y rurales como consecuencia del incremento en la probabilidad de riesgo de desastres como inundaciones e incendios.

Según observa este instrumento, la principal amenaza son las inundaciones, especialmente en el área rural, sin embargo, en los últimos 10 años se evidencia la inundación de un mayor número de sectores del área urbana. Como consecuencia de los efectos del cambio climático, "el mayor riesgo se encuentra en las ciudadelas y barrios periféricos, con impacto a (sic) sus bienes materiales, inmuebles, salud, medios de vida de la población" (GAD Milagro, 2021, p. 92).

En segundo lugar, estarían los incendios. El PDOT (GAD Milagro, 2021) observa el riesgo de incendio estructural como resultado de explosiones, cortocircuitos, errores humanos o de incendios forestales como resultado de las sequías y altas temperaturas. Si bien la mayoría de estos eventos suelen concentrarse en el casco urbano, se han registrado prácticas de quemas agrícolas en zonas rurales que han generado amenazas de incendio forestal, especialmente en épocas secas y en años con temperaturas consideradas extremas. Sin embargo, según observa este instrumento "menos del 50% del territorio cantonal es susceptible a sufrir incendios" (GAD Milagro, 2021).

Adicionalmente, como se observa a continuación, persisten una serie de vulnerabilidades territoriales y sociales en el cantón que suelen concentrarse en los asentamientos humanos irregulares, las cuales pueden verse profundizadas de no materializarse una correcta gestión de los posibles desastres que se desencadenen como consecuencia de la crisis climática.

En términos de violencia y delito, un mayor grado de vulnerabilidad en las diferentes dimensiones de la seguridad humana, implicaría la profundización de las amenazas que se estudian en el segundo apartado del diagnóstico situacional.



3.1.1 Territoriales

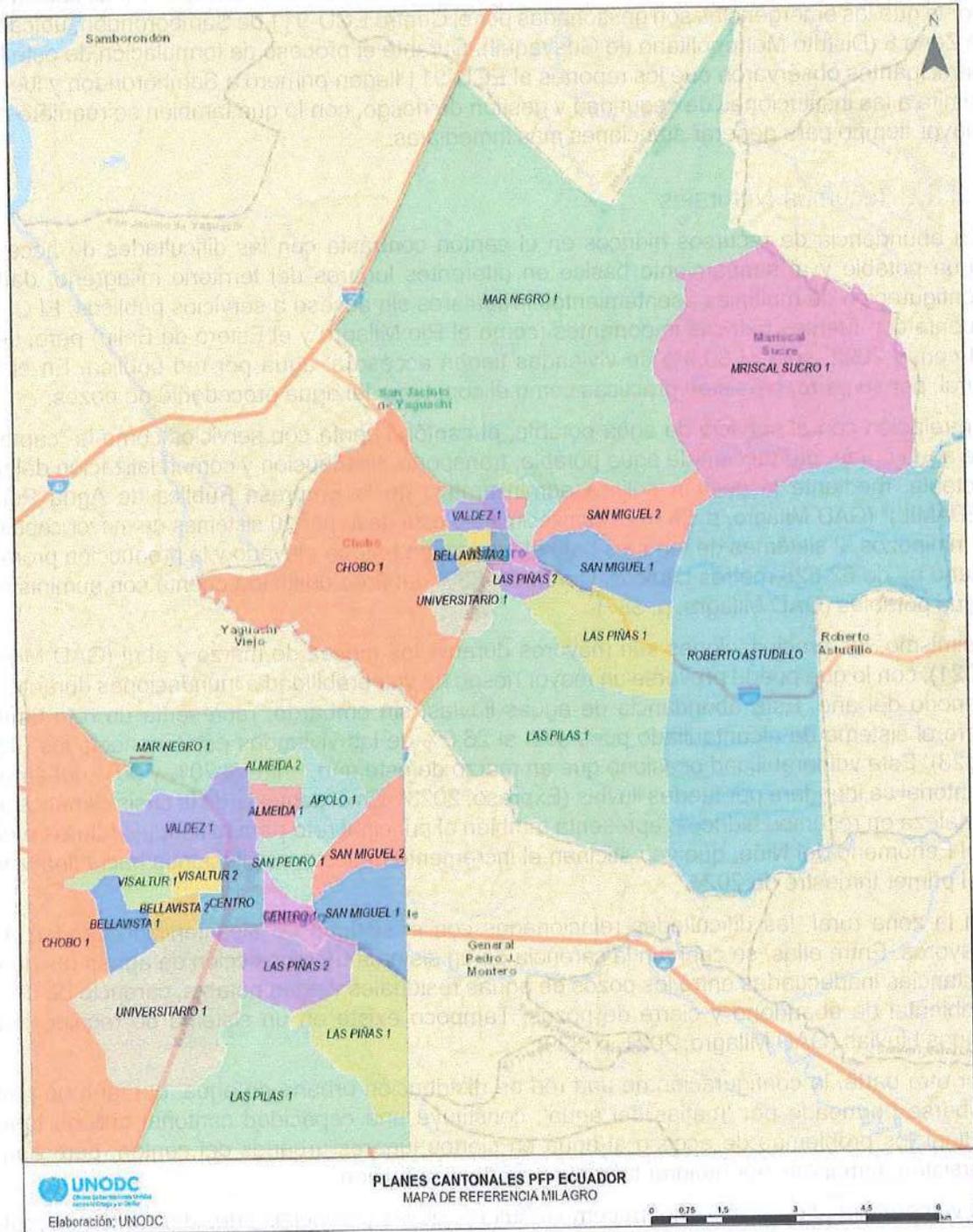
3.1.1.1 Ubicación y división territorial

El cantón Milagro limita al noroccidente con el cantón Yaguachi, al nororiente con el cantón Simón Bolívar, y al suroriente con el cantón Naranjito. Milagro hace parte de la Zona de Planificación 5 en conjunto con Los Ríos, Santa Elena, Bolívar y el Régimen Especial de Galápagos.

La cercanía del cantón con la conurbación conformada por Guayaquil, Durán y Samborondón (Zona 8) - a cerca de 46 km de Guayaquil o 45 minutos por conexión terrestre -, que concentra las dinámicas de violencia y crimen en toda la provincia del Guayas, hace que Milagro sea vulnerable en términos de ubicación por la facilidad en la que tales expresiones violentas y criminales pueden migrar hacia el interior de su territorio.

El territorio cantonal abarca una extensión aproximada de 408,1 km² (GAD Milagro, 2021).

Las cabeceras cantonales y áreas urbanas de las parroquias rurales corresponden al 7.67 % del total del área del cantón, por lo que el 92.32 % corresponde a área rural (GAD Milagro, 2021). Ubicado en el sector centro-este de la provincia de Guayas, Milagro se divide en 3 parroquias rurales (Chobo, Mariscal Sucre, Roberto Astudillo) y la cabecera cantonal (San Francisco de Milagro). A su vez, San Francisco de Milagro, se subdivide en 4 parroquias urbanas: Camilo Andrade Manrique, Chirijos, Coronel Enrique Valdez, Ernesto Seminario. Como se observa en el mapa 1. La Policía Nacional ha dividido el cantón en 15 circuitos administrativos de planeación, los cuales se subdividen a su vez en 21 subcircuitos diseñados para mejorar la prestación del servicio.



35

Mapa 1. Parroquias y subcircuitos del cantón Milagro. Fuente: Elaboración UNODC.



Para la gestión de emergencias, las diferencias entre las zonas de planificación, causa cierto retraso a la hora de atenderlas. El cantón Milagro está ubicado en la Zona de Planificación N° 5, por lo que las emergencias son gestionadas por el Centro ECU-911 de Samborondón, ubicado en la Zona 8 (Distrito Metropolitano de Guayaquil). Durante el proceso de formulación de este Plan, participantes observaron que los reportes al ECU-911 llegan primero a Samborondón y luego se remite a las instituciones de seguridad y gestión de riesgo, con lo que también se requiere de un mayor tiempo para generar atenciones más inmediatas.

3.1.1.2 Recursos Naturales

La abundancia de recursos hídricos en el cantón contrasta con las dificultades de acceso al agua potable y al saneamiento básico en diferentes lugares del territorio milagreño, dada la configuración de múltiples asentamientos irregulares sin acceso a servicios públicos. El Cantón cuenta con fuentes hídricas importantes (como el Río Milagro y el Estero de Belín) pero, según el censo 2022, solo el 80,8% de viviendas tienen acceso al agua por red pública. En el área rural, por su parte, persisten prácticas como el consumo del agua procedente de pozos.

En relación con el servicio de agua potable, el cantón cuenta con servicios como la "captación de agua cruda, producción de agua potable, transporte, distribución y comercialización del agua potable, mediante la gestión política administrativa de la Empresa Pública de Agua Potable (EPAMIL)" (GAD Milagro, p. 383). El abastecimiento está dado por 10 sistemas de mayor captación, 6 minipozos, 2 sistemas de tanques bajo-elevados, un tanque elevado y la producción promedio diaria es de 62.628 metros cúbicos. Cerca del 83% del área edificada cuenta con suministro de agua potables (GAD Milagro, p. 387).

36

Asimismo, las precipitaciones son mayores durante los meses de marzo y abril (GAD Milagro, 2021), con lo que puede preverse un mayor riesgo de vulnerabilidad a inundaciones durante este periodo del año. Esta abundancia de aguas lluvias, sin embargo, representa un reto también para el sistema de alcantarillado pues solo el 26,6% de las viviendas están conectadas (INEC, 2023). Esta vulnerabilidad ocasionó que en marzo de este año, entre el 70% y 90% del territorio cantonal se inundara por fuertes lluvias (Expreso, 2023). En el contexto de la crisis climática, esta fortaleza en recursos hídricos representa también el principal reto para mitigar los futuros efectos del Fenómeno del Niño, que ya vaticinan el incremento de las precipitaciones hacia finalización del primer trimestre de 2024.

En la zona rural, las dificultades relacionadas con el sistema de alcantarillado tienden a ser mayores. Entre ellas, se cuentan la carencia de un sistema de recolección de aguas residuales, distancias inadecuadas entre los pozos de aguas residuales y agua potable, carencia de un plan ambiental de abandono y cierre de pozos. Tampoco existe en un sistema de recolección de Aguas Lluvias (GAD Milagro, 2021, p. 399).

Por otra parte, la configuración de una red de distribución urbana de agua, que aún no parece haberse permeado por 'mafias del agua', constituye una capacidad cantonal que ha logrado mitigar los problemas de acceso al agua en ciertos lugares urbanos del cantón, pero aun así persisten demandas por mejorar la frecuencia de distribución.

La vulnerabilidad que se configura como resultado de las potencialidades del cantón en materia de recursos áridos y pétreos, radica en el mejoramiento del monitoreo en la frontera con Yaguachi, por cuanto se pueden presentar deslizamientos que pueden afectar a las poblaciones que allí habitan. Este fue el único lugar destacado por las autoridades locales en donde pueden presentarse riesgos como consecuencia de la actividad extractiva de las concesiones mineras con las que se cuentan.

3.1.1.3 Infraestructura

En el área urbana de Milagro confluyen dos vías estatales (Troncal de la Costa y la Vía Colectora Milagro Bucay) estratégicas para el desarrollo comercial, social, turístico y logístico del país, como para el desarrollo de actividades ilegales para el narcotráfico y el microtráfico. Las dos han logrado determinar el desarrollo urbano de la ciudad y conforman, al tiempo, las principales vías arteriales que conectan a la ciudad en los 4 puntos cardinales.

En términos de movilidad, el cantón cuenta con la Empresa Pública Municipal de Movilidad, Tránsito y Transporte (EMOVIM) que tiene competencias en materia de planificación, regulación, y control del transporte terrestre, tránsito y seguridad vial. Aunque existe una red para el servicio de transporte público conformado por buses y taxis en la zona urbana, el mayor reto lo constituye el crecimiento exponencial de motociclistas.

Esto último, al tiempo que favorece el transporte informal, tiene repercusiones para la seguridad, en tanto que en el GAD observa que se ha incrementado "la delincuencia especialmente asaltos, robos y asesinatos que se producían a bordo de delincuentes que se movilizaban en moto" (GAD Milagro, 2021, p. 434).

Sin embargo, hace falta mejorar el ordenamiento vial en arterias principales de circulación vehicular, por lo que el GAD se ha propuesto desarrollar acciones en materia de estudios viales para conocer el estado de las vías estructurales, como para el rediseño de la distribución del tráfico. Asimismo, se han desarrollado acciones dirigidas a mejorar la infraestructura de EMOVIM-EP, con el fin de que cuente con mayores competencias y presupuesto para mejorar la señalización vial y fortalecer el dispositivo de seguridad vial (GAD Milagro, 2021, p. 442).

En relación con las condiciones del espacio público que pueden generar condiciones de inseguridad, si bien por parte de las instituciones se reportaron mejoras en el sistema de alumbrado público a partir del programa 'Ilumina Tu Barrio'¹, fue recurrente encontrar percepciones ciudadanas en las que se reportó iluminación insuficiente en algunos territorios urbanos y rurales del cantón. La parroquia Milagro cuenta con 10.587 postes de energía eléctrica, seguida por Roberto Astudillo con 356, Mariscal Sucre con 118 y Chobo con 47 (GAD Milagro, p. 437).

Los problemas de luminaria, según reportaron los participantes, se encuentran asociados al deterioro integral de los parques, como resultado de la sustracción de luminaria y otros elementos que terminan en las chatarreras. Estos se evidencia en todos los parques del cantón, incluso en las parroquias rurales como Mariscal Sucre, donde el problema es recurrente inclusive en varios de sus recintos, aunque son mayores en el recinto La Victoria que no cuenta con servicio de energía eléctrica.

Como resultado de la pandemia, pero más específicamente de los retrocesos en los procesos de apropiación del espacio público durante tal año, se cedieron espacios incentivando prácticas de expendio y consumo de sustancias en los parques del cantón. La delincuencia estuvo más propensa a liderar la apropiación de los parques cuando inicio la reactivación, de forma tal que cuando la ciudadanía quiso volver a ellos, no los encontró en el ambiente adecuado para que se volvieran a propiciar en ellos prácticas culturales y recreativas. Con ello, los más afectados fueron tanto los Niños, Niñas, Adolescentes y Jóvenes (NNAJ), como los adultos mayores del cantón quienes también perdieron espacios de sociabilidad y esparcimiento.

En consecuencia, resulta pertinente la consideración de los participantes, para quienes, después de los problemas de acceso a la educación y a la salud, la tercera causa estructural que fomenta la inseguridad corresponde a la falta de espacios de recreación y programas de apropiación.

De hecho, de acuerdo con el PDOT, aunque la ciudad dispone de 249 sitios entre parques, canchas, complejos deportivos y áreas recreativas y que en los últimos años se ha construido una cantidad considerable de parques y canchas (GAD Milagro, pp. 186 – 187), existe un déficit de

1-Entre 2016 y 2018, el programa 'Ilumina Tu Barrio' favoreció, según el PDOT (GAD Milagro, 2021, p. 425), tanto por medio de la dotación por primera vez, como por la repotenciación del servicio público, sectores del cantón como Unidad Norte, Voluntad de Dios, Cataratas, San José, Nuevo Amanecer, Cantos Llor, Los Tamarindos, Las Avispas, Luz María, Las Violetas, Vía Carrizal. Asimismo, se beneficiaron recintos como 7 puentes, Los Monos, La Eugenia, San Vicente, Los Guatacamances, Santuario de la Virgen del Carmen, Las Pitas, Banco de Beldaco, La Zolita, Avenida Napo, Los Tubos, Las Violetas y Roberto Astudillo.

área verde en el área urbana que pueda propiciar el disfrute pleno de la naturaleza, por lo que se requiere planificar la construcción de más parques (GAD Milagro, 2021, p. 441).

La falta de planificación urbana constituye una vulnerabilidad estructural que ha incentivado un crecimiento urbano y productivo desorganizado. Los espacios urbanos del cantón, los cuales concentran la mayor densidad poblacional, han solido construirse a partir de la conformación de asentamientos humanos irregulares, que posteriormente se legalizan y se consolidan como barrios. En términos de los usos productivos de suelo, la industria se encuentra dispersa en todo el territorio cantonal, aunque el crecimiento industrial suele concentrarse en el sector sur de Milagro (GAD Milagro, 2021, p. 277).

El área urbana cantonal se encuentra zonificada para regular los tipos de construcción y las actividades que se desarrollan en cada suelo predominante, lo anterior para favorecer “el crecimiento urbano residencial, turístico y comercial” (GAD Milagro, 2021, p. 279). Según las cifras del censo 2022 (INEC, 2023), el cantón cuenta con un total de 60.314 viviendas particulares ocupadas, 216 viviendas colectivas y 11 personas sin vivienda, para un total de 61.303 hogares, por lo que a partir de las cifras oficiales se puede deducir que existe déficit de vivienda.

El crecimiento desordenado y disperso del que ha sido objeto el sector industrial en el cantón implica dificultades de acceso a servicios públicos para las actividades empresariales, impactos negativos para el desarrollo sostenible, incremento en los costos de transporte y conectividad que permitan facilitar la logística, la producción, y riesgos para el proceso de urbanización resultante de la configuración de industrias en zonas residenciales, como diferentes tipos de contaminación (Cfr. GAD Milagro, 2021, p. 281).

De hecho, los gremios consideran que se debe mejorar el trabajo con ellos en la gestión de los residuos, dado que en algunos lugares donde confluyen las zonas residenciales con la industria, las empresas pueden estar generando desechos tóxicos y en otros la contaminación del aire es evidente por los olores que generan.

38

Los asentamientos humanos irregulares en todo el territorio cantonal son representativos en cuanto a su volumen, según los participantes, hay 43 puntos en el cantón susceptibles de ser objeto de asentamiento. De hecho, el 44% de los asentamientos humanos irregulares que existían en Ecuador para 2010, se concentraban en cantones como Guayaquil, Portoviejo, Milagro, La Libertad, Santo Domingo, Santa Elena, Montecristi, Machala, Durán y Quito (CDH, 2021, p. 10). Esta constante del proceso de urbanización cantonal responde también a una lógica provincial, si se observa que de 8 de los 10 cantones se encuentran ubicados en la provincia de Guayas.

Otros conflictos en materia del proceso de urbanización se relacionan con la necesidad de profundizar las intervenciones y la reglamentación en materia tanto de centros de tolerancia, como de artesanos productores de chifles y papas (GAD Milagro, 2021, p. 281).

3.1.2 Sociales

3.1.2.1 Demografía

De acuerdo con los resultados del más reciente censo, Milagro contaba, para 2022, con una población total de 195.943, conformada en un 51% por mujeres (100.553) y en un 49% por hombres (95.390). El 82% (159.970) corresponde a la población urbana y el 18% (35.973) a la rural. El 89,63% habitan en la cabecera urbana y otro 10,37% en la zona rural, lo que implica una densidad poblacional de 657,89 Hab/Km² (DAI, 2023).

La densidad poblacional se concentra en el corazón del casco urbano, donde existe mayor facilidad de acceso a servicios públicos. El 90,8% de la población se reconoce como mestiza, un 4,2% como montubio, 2,2% como afroecuatoriano, 1,9% como blanco, 0,8% como indígena y el 0,1% se ubican en la categoría Otro (INEC, 2023).

Además de un alto flujo de población flotante, el cantón ha sido objeto de una migración extranjera e interna considerable, lo que incrementa los riesgos de vulnerabilidad sobre la población asentada que tiene acceso restringido a bienes y servicios básicos.

La evaluación de vulnerabilidad de los grupos poblacionales se suele concentrar en las personas con capacidades especiales (6,3% presentaría algún tipo de discapacidad según el PDOT)², la infancia o la población menor a 14 años (51.786 infantes o el 26% de la población total), la población mayor a 65 años (15.574 adultos mayores o el 2% de la población total), como se observa en la Tabla 2, y aquellos que no saben leer ni escribir (4,3% de la población cantonal según la DAI, 2023) quienes, en general, se encuentran asentados en zonas periféricas (GAD Milagro, 2021, p. 92).

	Mujeres	Hombres	Total
Población entre 65 y 89 años	9.097	8.477	17.574
Población Menor a 14 años	25.013	26.773	51.786
Total	34.110	35.250	

Tabla 4. Número de población infantil y adulta mayor por sexo en el cantón Milagro 2022. Fuente: Elaboración UNODC a partir de los datos del Censo 2022.

En su mayoría, la población con algún tipo de discapacidad física o intelectual presenta una distribución aleatoria en el territorio cantonal, aunque se ha podido establecer que en su mayoría se concentra en el casco urbano (GAD Milagro, 2021, p. 97).

Según el PDOT, la "población con edades superiores a los 65 años se concentran dentro del casco urbano en zonas más consolidadas y con niveles de riesgo a inundación bajos, a diferencia de la población con edades inferiores a los 14 años cuya distribución es aleatoria (GAD Milagro, 2021, p. 94).

Los participantes en los grupos focales consideran que los espacios de sociabilización para los adultos mayores en el cantón se reducen considerablemente conforme las personas dejan de ser productivas. A lo anterior se suman prácticas de violencia intrafamiliar, como las que se reportaron en Aguas de Belín, donde "no tienen acompañamiento, los dejan encerrados y otros se encuentran en situación de abandono"



² El ejercicio participativo de formulación de este Plan contó con participación de liderazgos representantes de este tipo de población.

La vulnerabilidad de los adultos mayores incrementa también como resultado del expendio y consumo en los parques pues los participantes observaron que en el marco de los consejos consultivos se ha denunciado la reducción en el acceso a los parques para los adultos mayores, por cuanto en estos lugares el consumo de sustancias psicoactivas resulta ser recurrente.

La priorización cantonal del PDOT de los grupos vulnerables no considera a las mujeres y NNA que sufren violencia, lo cual contrasta con los resultados de la encuesta aplicada donde los participantes observaron que los grupos más vulnerables a ser objeto de violencia corresponden a las mujeres y a los NNA. Durante la ejecución del grupo focal de mujeres pudo establecerse que las milagreñas tienden a sentirse más vulnerables tanto en los espacios privados como en el espacio público.

En los espacios familiares, el consumo de drogas y alcohol por parte de los miembros es el principal factor de inseguridad, mientras que en el espacio de pareja priorizaron factores como la dependencia económica y la reproducción de patrones violentos. En el espacio público, las mujeres del cantón consideran que después del consumo de drogas o alcohol en espacio público, suelen percibir inseguridad como resultado de la cultura machista, la reducida presencia de la fuerza pública, seguida de la escasa iluminación.

Si bien un número representativo de migrantes llegan al cantón con la intención de continuar su ruta hacia el sur del continente, desde mediados de 2019, más de la mitad de ellos buscaría asentarse en el territorio cantonal, dado que algunos de ellos decidieron trasladarse desde provincias como Pichincha y Carchi buscando oportunidades laborales.

El principal factor de vulnerabilidad de los migrantes asentados en el cantón se encuentra la dificultad de acceso a empleos y a una remuneración justa, pues ni siquiera los que más ganaban reportaron percibir un salario mínimo mensual (cfr. CDH, 2021, pp. 22-27).

40

3.1.2.2 Pobreza

En la medición de 2010, se estimaba que el 67,1% de los habitantes del centro urbano eran pobres, seguidos por una mayor incidencia de la pobreza en las parroquias Mariscal Sucre (98,3%), Roberto Astudillo (97,5%) y Chobo (85,8%). Estas cifras referenciales, sin embargo, distan en captar las particularidades actuales de la pobreza en el cantón, por cuanto deben ser objeto de actualización cuando se liberen mayores resultados del censo actual, y porque según reconoce el mismo PDOT "existe la necesidad de elaborar una tipología que dé cuenta de las principales privaciones a lo largo del ciclo de vida y que incorpore (sic) en el análisis las temáticas (sic) de igualdad de género, autoidentificación étnica y área de residencia" (GAD Milagro, 2021, p. 207).

Sin embargo, al observarse las cifras de acceso a los servicios públicos domiciliarios para 2022, se observa que de las 60.530 viviendas - en las que se distribuyen 61.303 hogares - que habría en el territorio del cantón, 16.101 no tenían acceso al alcantarillado; 11.622 no tenían acceso al agua potable; 5.811 no disponían del servicio de recolección de basuras; y 1.029 no tenían acceso a energía eléctrica (Véase Tabla 3).

	Porcentaje de viviendas que disponen de energía eléctrica	Porcentaje de viviendas con acceso al agua	Porcentaje de viviendas con alcantarillado	Porcentaje de viviendas que disponen del servicio de recolección de basura
	98,3%	80,8%	26,6%	90,4%
Número de viviendas con acceso	59.501	48.908	44.429	54.719
Número de viviendas sin acceso	1.029	11.622	16.101	5.811
Total Viviendas	60.530	60.530	60.530	60.530

Tabla 5. Número de viviendas sin acceso por tipo de servicio público. Fuente: Elaboración y cálculos UNODC a partir de los datos del nuevo censo 2022.

Por priorización de las condiciones que más afectan la calidad de vida en el cantón, según los encuestados en el proceso de formulación del Plan, después del acceso al empleo, el limitado acceso a los servicios públicos estaría en segundo nivel como factor de vulnerabilidad, seguido del limitado acceso al agua potable y al saneamiento básico.

El censo reciente no ha liberado aun cifras que permitan describir la calidad de la habitabilidad de las viviendas. Sin embargo, el PDOT (GAD Milagro, 2021) reconoce que existe riesgos de incendios en domicilios y negocios como resultado de cortocircuitos, pues los sistemas eléctricos en el área urbana carecen de control.

El factor de vulnerabilidad ante el riesgo de incendios en las viviendas puede incrementarse si se observa que recientemente, según observó la Dirección de Gestión Ambiental, Riesgo, Minería y Turismo, se ha incrementado la práctica de conexiones clandestinas de energía eléctrica en ciertos puntos, los cuales pueden generar no solo sobrecarga a las redes, sino también propiciar incentivos para economías ilegales pues quienes controlan tales conexiones ya suelen cobrarla.

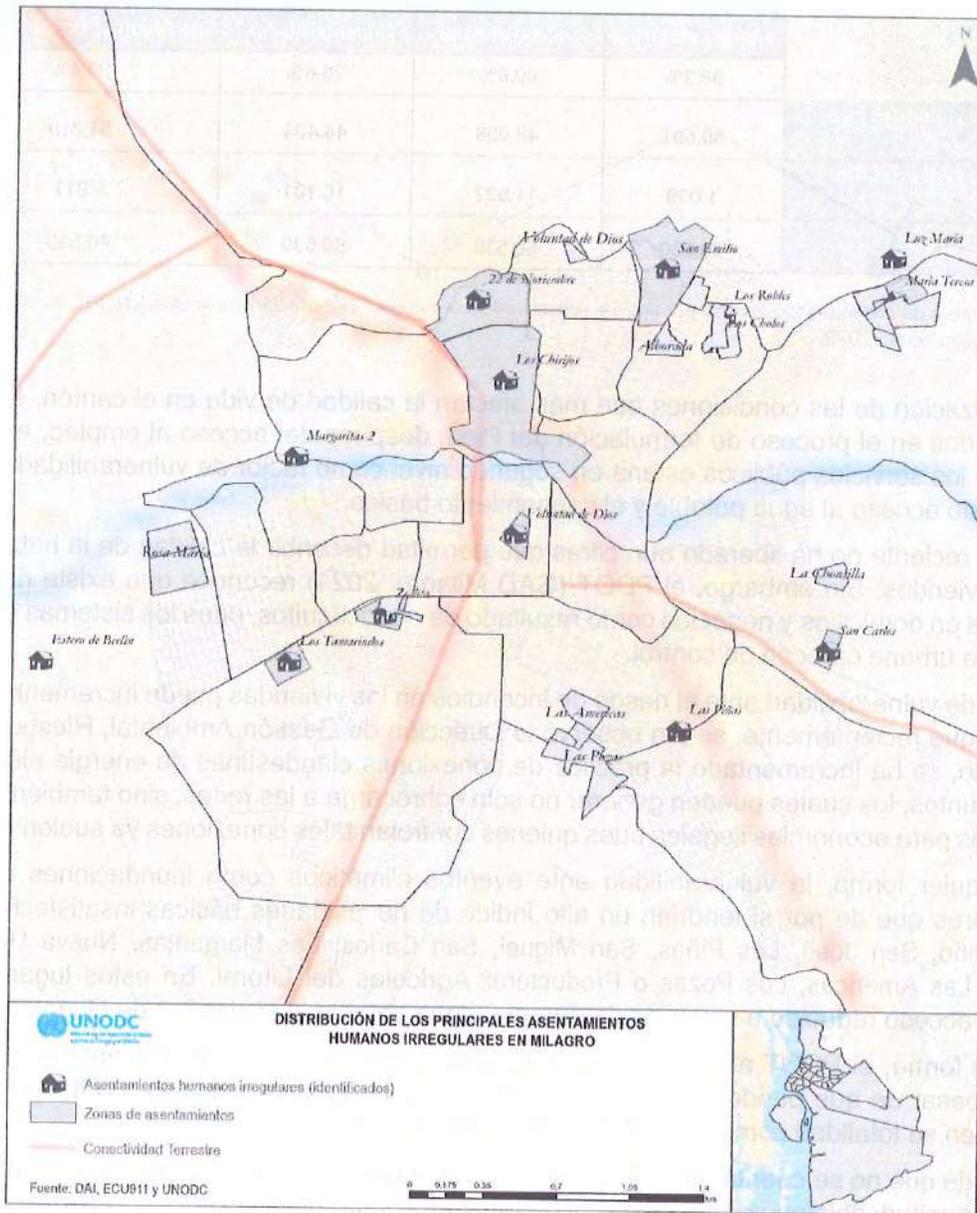
De cualquier forma, la vulnerabilidad ante eventos climáticos como inundaciones confluyen en sectores que de por sí tendrían un alto índice de necesidades básicas insatisfechas como Divino Niño, San José, Las Piñas, San Miguel, San Carlos, Las Margaritas, Nueva Unida, Las Palmas, Las Américas, Las Pozas o Productores Agrícolas del Litoral. En estos lugares existe también acceso reducido a servicios de energía, agua potable, y al sistema de alcantarillado.

De igual forma, el PDOT afirma que estos lugares tampoco son resilientes ante inundaciones pues a pesar de que pueden categorizarse como regulares o municipales, no tienen servicios básicos en su totalidad como se esperaría en asentamientos regulares.

A pesar de que no se cuenta con cifras objetivas recientes que permitan una mejor comprensión de la magnitud del fenómeno de los asentamientos humanos irregulares en el cantón, los participantes señalaron que sería difícil priorizar algunos de los 43 asentamientos que hay en el cantón. Sin embargo, durante el proceso de validación de este diagnóstico, los participantes tan solo agregaron dos lugares (Las Pozas y La Chontilla) al mapa de ubicación de 18 asentamientos irregulares (Véase Mapa 2).

Los territorios priorizados por percepción ciudadana corresponderían a lugares como Ciudadela Nueva Unida, Unida Sur, Las Piñas, Aguas de Belín, Las Pozas, Acuarelas del Río y Los Tamarindos. En lugares como Aguas de Belín y Voluntad de Dios el 97% de las familias no tendría ingresos superiores al salario mínimo, de hecho, de este total, el 69% percibiría menos de USD\$ 250 para toda la familia (Misión Alianza, 2023, p. 12).





Mapa 2. Distribución de los principales asentamientos humanos irregulares en Milagro.
Fuente: Elaboración UNODC a partir de información obtenida del PDOT y grupos focales.

3.1.2.3 Salud

En las últimas dos décadas se presentó una recuperación de la inversión pública en infraestructura de salud, tendiente a mejorar la calidad y el servicio. Mientras que la competencia en esta materia es predominantemente del Gobierno Central, los GAD cumplen con actividades de coordinación y creación de infraestructura “para mejorar el acceso y la calidad del servicio y en salud específicamente garantizar condiciones de salubridad para la población (sic)” (GAD Milagro, 2021, p. 166).

De acuerdo con el PDOT, el cantón cuenta con 11 edificios para brindar servicios entre hospitales, centros y subcentros de salud (GAD Milagro, 2021), aunque los participantes señalaron que “en el hospital no existen medicamentos para enfermedades crónicas y persistentes”, que lo que “se suele formular es ibuprofeno y paracetamol”, y que en el centro de salud de la Parroquia Mariscal Sucre “no contamos con medicinas”. Asimismo, la atención en salud en el cantón suele caracterizarse como “lenta, incluido el servicio de urgencias”, por lo que la calidad de la atención en salud en el cantón motiva a ciudadanos a tener que incurrir al pago particular por este tipo de servicios.

La reducida oferta de salud en el cantón contrasta con los efectos de una mala calidad del agua potable. Participantes documentaron que en la vía Mariscal Sucre, hacia el Recinto Carrizal, existen niños que padecen desnutrición y otros problemas de salud, muy probablemente por el agua que toman.

Por su parte, la posible intensificación de eventos climáticos como las inundaciones generará una carga mayor para la red local de salud, pues como observa el PDOT, las inundaciones en el cantón no solo han logrado desestabilizar el sector productivo de la región, sino que también afectan de forma colateral áreas como la “salud, y calidad de vida, especialmente en los niños menores de edad por la alta vulnerabilidad de enfermedades de origen hídrico” (GAD Milagro, 2021).

Inundaciones más intensas que pueda traer el Fenómeno del Niño, como se observó, tienen la capacidad en el cantón de generar epidemias de dengue y leptospirosis. Si a lo anterior se le suma pérdida de cultivos que lleguen a poner en riesgo la seguridad alimentaria del cantón, resulta casi inevitable tanto el incremento en el número de atenciones de salud, como la intensificación en los ciclos de enfermedad.

Por otro lado, para los participantes del proceso de formulación, el principal factor que contribuye a la inseguridad en el espacio público en el cantón corresponde al consumo de drogas o alcohol. Tal percepción es, al tiempo, una sugerente alerta del evidente incremento en el número de consumidores, incluidos los problemáticos. La sustancia que presenta un mayor desafío para la red de atención local de salud corresponde al consumo problemático de ‘H’. En el cantón resulta fácil distinguir a los ‘hacheros’³, por las consecuencias físicas y psicológicas que genera el consumo de la sustancia, como por las enfermedades que se generan como consecuencia de la dependencia y el síndrome de abstinencia.

De acuerdo con la evidencia cualitativa recabada, en orden de importancia y recurrencia del consumo, se ubicarían en segundo y tercer lugar de importancia la marihuana y a la cocaína (clorhidrato de cocaína y pasta base). Asimismo, se reportaron consumo de sustancias derivadas de las anteriores como el ‘Plo Plo’ (cocaína + bicarbonato de sodio con agua, previamente mezclado en el fuego) y ‘maduro con queso’ (marihuana con residuos de cocaína o ‘Triki’). El ‘Triki’ es la mezcla de cemento, cloro y cocaína (El Comercio, 2015).

Adicionalmente, los participantes señalan que, si bien las sustancias mencionadas son sobre las que se cuenta con información, en materia de nuevas sustancias psicoactivas o estimulantes tipo éxtasis no se conoce mucho, aunque pueden ser consumidas por personas con mayor capacidad adquisitiva en el cantón.

3. Así son denominados los consumidores problemáticos de heroína en el argot popular de la provincia del Guayas.

De lo anterior que sería prudente contemplar un diagnóstico integral del consumo y sus efectos en la calidad de vida de los habitantes del cantón. También, conviene anticiparse ante los posibles retos que traiga consigo una posible expansión del consumo de fentanilo desde Guayaquil.

Esta alerta no solo proviene de los reportes de incautación de ampolletas en la capital provincial, sino también de las consideraciones estadounidenses, según las cuales, Ecuador sería un centro de acopio del opioide (El Comercio, 2023). Para el cantón resulta importante también mejorar el conocimiento en materia de prevención del consumo y la reducción de daños, pues las advertencias recientes incluyen la posibilidad de que el fentanilo se mezcle con 'H' (El Comercio, 2023).

Por su parte, el Ministerio del Interior argumenta que en el Sistema Nacional de Salud no existe evidencia de consumo de fentanilo en Guayaquil, hasta los días en los que se termina de escribir este diagnóstico. Para UNODC-ROCOL (El Espectador, 2023), los datos del Informe Mundial de Drogas, si bien siguen reflejando la situación particular de Estados Unidos y Canadá, observan que en estos países la heroína y la cocaína se mezcla con fentanilo, mientras que en la región andina una de las principales tendencias corresponde al desvío de la sustancia como resultado de robos a farmacias, clínicas y hospitales.

Además, en Colombia existen antecedentes desde el año 2021 de la mezcla del fentanilo con otras drogas que se aspiran como el 'tusi', mientras que en la región persiste el desafío de la detección en los sistemas de salud. De hecho, la detección del fentanilo no es rutinaria por parte de los servicios forenses que suelen priorizar sustancias como alcohol, cocaína y cannabis de forma rutinaria, a lo que se suma que las dosis, al ser tan pequeñas, no suelen tampoco ser fáciles de detectar (El Espectador, 2023).

44 La inducción al consumo y al expendio se encuentra estrechamente vinculadas en el cantón y suelen ocurrir en los entornos escolares, donde los niños, niñas y adolescentes son los más afectados. De esta forma, los participantes reportaron que el consumo a temprana edad inicia con la gratuidad de las primeras dosis distribuidas por expendedores a estudiantes. Una vez el NNA utilizado genera adicción a las sustancias, en especial al 'H', se les otorga un número mayor de dosis para ser comercializadas en algunas instituciones educativas. Finalmente, el pago por estas actividades ilegales para los NNA no suele corresponder a dinero en efectivo, sino a dosis para su consumo.

Los ejercicios participativos de formulación de este Plan permiten concluir también que existe cierto grado generalizado de estigmatización hacia los consumidores de sustancias psicoactivas y/o habitantes de calle, como una tendencia a compartir la percepción generalizada en términos de criminalización del consumo. Esto último si se observa que la mayoría de encuestados creen que el consumo - no su expendio - de sustancias psicoactivas constituyen una amenaza para la seguridad y convivencia del cantón.

A los participantes del proceso de formulación les resultó difícil comprender el alcance de la oferta de salud pública tanto en materia de atención al consumo de sustancias psicoactivas (SPA), como de Salud Mental. Existen percepciones como que "el servicio de salud pública actualmente está colapsado, fatal (sic) de recursos y medicamentos"; o que "no existen cupos de atención, no hay paciencia, no hay medicina, por falta de trabajo hay muchos drogadictos (sic)".

Las milagreñas consideran que las enfermedades mentales pueden explicarse en función de los traumas generados por la reproducción de prácticas machistas, en el marco de un contexto generalizado de violencia en el cantón. Precisamente, son las mujeres quienes afirman que no hay suficientes psicólogos en los hospitales y en los colegios y que estas limitaciones de la oferta pública de atención a la salud mental, repercute en que en los hogares este tipo de afecciones intenten tratarse de forma incorrecta.

En definitiva, como consecuencia de la reducida oferta cantonal de atención en salud, del aparente incremento del consumo de H, y la propensión de algunos ciudadanos de pagar por citas particulares, se configuran factores suficientes para que la delincuencia organizada intente replicar el modelo de clínicas ilegales que ya se da en Guayaquil para el tratamiento de adicciones. En tales lugares, se promete revertir las adicciones por medio de tratamientos cuestionados, pero más accesibles en términos de los precios en comparación con los tratamientos legales que ofrecen instituciones privadas.

3.1.2.4 Educación

De acuerdo con el Diagnóstico Situacional Delictual de la DAI (2023), el cantón Milagro cuenta con un analfabetismo del 4,3% y el promedio de años de escolaridad corresponde a 9. El inventario de la infraestructura educativa tiene una sumatoria de 116 establecimientos educativos entre escuelas públicas o privadas y universidades (GAD Milagro, 2021, p. 92).

Mientras que el número de matriculados en el régimen costa no ha vuelto ser el mismo desde la pandemia, las provincias de Guayas y Esmeraldas son las de mayor deserción escolar para el periodo lectivo 2023-2024.

Al observarse el número de matriculados del periodo 2019-2020 (2.508.612) - el mayor desde entonces-, frente al último periodo (2.450.186) (Teleamazonas, 2023), se concluye que aunque la deserción se incrementó como consecuencia de los confinamientos estrictos que para los NNA vulnerables representó más la necesidad de buscar opciones de ingresos para el hogar, en el último año la motivación de la violencia escolar tiene un efecto mayor para profundizar las vulnerabilidades.

Esta tendencia concuerda con la percepción ciudadana de los participantes encuestados del cantón. Para ellos, el principal factor que contribuye a la deserción escolar corresponde a la necesidad de los NNAJ de contribuir económicamente al hogar, seguida por la inseguridad que ocurre en los entornos escolares. En consecuencia, el grado de vulnerabilidad de los NNA ante los riesgos de ser utilizados por los grupos delincuenciales o de empezar a hacer parte de economías ilícitas está latente tanto para quienes continúan asistiendo a los establecimientos educativos, como aquellos que prefieren estudiar de algún modo desde casa donde también pueden ser objeto de reclutamiento en los barrios dominados por GDO.

A su vez, el incremento en el número de niños, niñas y adolescentes que desertan tiene repercusiones para la futura infraestructura productiva del cantón que no podrá contar con mano de obra para sus actividades económicas, al tiempo que quienes han logrado mayor nivel de profesionalización tiende a migrar hacia Guayaquil, estimaron los participantes.

De esta forma, se confirma también la percepción de los gremios y la academia de Milagro, para quienes la falta de acceso a la educación, salud y recreación son problemas estructurales que fomentan la inseguridad en el cantón y pueden profundizar las dinámicas de deserción escolar.



3.1.2.5 Empleo

Milagro es uno de los cantones de mayor vocación agrícola de la región litoral, al tiempo que las diferentes actividades comerciales que tienen como epicentro el centro urbano, dinamizan su economía. Además, se ubica en su territorio una de las principales industrias azucareras del país, el Ingenio Azucarero Valdez. A pesar de tales capacidades, el cantón cuenta con una Tasa de Subempleo del 48% (Dirección Nacional de Análisis de la Información, 2023).

El sector agroindustrial de Milagro lo convierte en una despensa importante de la provincia del Guayas, y, por lo tanto, en un lugar estratégico para garantizar la seguridad alimentaria provincial. El clima permite la siembra en tierras planas de la cuenca del Río Guayas de cultivos de ciclo corto (caña de azúcar, cacao, banano y plátano), pero también es proclive a inundaciones.

El piso climático que cubre toda la extensión del cantón corresponde a Bosque Húmedo Tropical del Chocó, el cual se caracteriza por precipitaciones moderadas hacia el pie de montaña, así como por contar con temperaturas oscilantes entre los 20°C y 30°C, con una temperatura promedio que oscila alrededor de los 25,8°C (GAD Milagro, 2021).

El ecosistema del territorio milagreño es vulnerable a los efectos que traiga el fenómeno del niño como resultado de mayores precipitaciones, mayores inundaciones y plagas, al tiempo que se incrementan los riesgos de pérdida de cultivos en las zonas inundables del territorio (86% del territorio cantonal), donde afortunadamente predominan cultivos de ciclo corto. En las áreas periurbanas el cantón, las cuales se categorizan como zonas de inundación con riesgo Alto y Muy alto, las afectaciones pondrían poner en riesgo la producción de plátano y maíz (GAD de Milagro, 2021, p. 101).

46

Por lo tanto, no solo está en riesgo la seguridad alimentaria cantonal y provincial, sino que también se podrían generar pérdidas para la producción económica agrícola, lo que inevitablemente tendría repercusiones negativas en alternativas de generación de empleo en Milagro.

Además del sector agroindustrial, el sector comercial también es una fuente importante de empleos formales, pero lo sería mucho menos en los sectores turismo y servicios. No obstante, para los participantes, la principal actividad económica del cantón corresponde a la venta ambulante y observan que el limitado acceso al empleo sería el factor principal que afecta la calidad de vida cantonal.

Por su parte, la percepción de los gremios, academia y, algunos centros de pensamiento comunitarios con incidencia en el cantón, es que cuatro factores explicarían la continuidad en la pérdida de empleos y garantías laborales en Milagro después de la pandemia.

En primer lugar, consideran que Guayaquil sigue concentrando las mayores inversiones. Lo que, en segundo lugar, genera la migración de la mano de obra profesional hacia la capital provincial.

En tercer lugar, y aunque el promedio general de escolaridad sea de 9 años (diagnóstico situacional, 2023), en los asentamientos humanos irregulares del cantón, podría ser mucho más probable que las personas no terminen bachillerato, por lo que terminan siendo más vulnerables a no conseguir empleo y tengan mayores incentivos a integrar los diferentes circuitos de economías ilegales.

En último lugar, perciben que la dinámica de migración irregular ha conducido a que algunos dueños de establecimientos comerciales opten por contratar a mano de obra extranjera a quienes "se les suele pagar menos".

3.2 Amenazas

La dimensión de amenazas del diagnóstico situacional para el cantón Milagro analiza fenómenos, actividades humanas o condiciones peligrosas que afectan negativamente la vida, la propiedad privada o el medio ambiente en el cantón. Las conclusiones que se extraen en esta sección revelan que la principal amenaza a la garantía del derecho a la vida en el cantón, es resultado de las recientes transformaciones de la delincuencia organizada en el periodo 2021 - 2023 y su capacidad para determinar el comportamiento de la delincuencia más común, desde que ocurriera - como hito del inicio de la más reciente ola de violencia que ya llega a su tercer año consecutivo en todo el país - el asesinato de Jorge Luis Zambrano ('JL'; 'Rasquiña').

Esta oleada de violencia de la que es objeto el país no es solo resultado de las potencialidades logísticas que ha adquirido el territorio nacional para el tráfico internacional de cocaína; como se observó en la sección previa, es también el efecto de una crisis más estructural donde los NNAJ más desiguales y excluidos concentran una multiplicidad vulnerabilidades territoriales y sociales que terminan restringiéndoles el acceso a los beneficios de la economía legal. Es a causa del conjunto de vulnerabilidades que presentan los NNAJ que terminan siendo presa fácil para la mano de obra que requieren las organizaciones delincuenciales.

A su vez, la Policía Nacional considera que la violencia y la criminalidad "representa un problema que resquebraja las relaciones sociales" (DAI, 2023), por lo que al tiempo que las débiles capacidades para enfrentar la vulnerabilidades terminan cediendo espacios para la consolidación de las economías ilícitas de los GDO en las parroquias y en los barrios, una mayor ausencia de lazos sociales - que pudieran ser factor de resiliencia para enfrentar las vulnerabilidades y las amenazas identificadas en este Plan-, ocurre en los barrios y asentamientos humanos irregulares que logran controlar.

De un lado, aunque la Dirección de Seguridad y Convivencia del cantón Milagro observa que en el territorio "no hay lugares donde no pueda acceder la Fuerza Pública, pero sí existen algunos lugares donde deben acceder en grupos", por otro, los participantes del proceso de formulación reportaron patrullajes armados de GDO en algunas zonas del cantón, como que una mayor recurrencia a prácticas extorsivas en materia de vacunas y secuestro extorsivos no se ven reflejadas en la estadística oficial. A continuación, la sección analiza a detalle la operación de los escenarios macrocriminales en el cantón, la operación de los actores criminales, las economías ilícitas que tienen lugar, y las causas detrás de aquellas muertes que ocurren como efecto de conflictividades sociales.

El asesinato de 'JL' el 28 de diciembre de 2020 en un local de comida del Mall del Pacífico en Manta (Primicias, 2020), trajo consigo un proceso a primera vista paradójico en el análisis del crimen organizado: los GDO se fragmentaron por la pérdida de la unidad de mando, pero aunque han generado múltiples tipos de disputas y alianzas que se evidencian en el incremento exponencial de los asesinatos en todo el país, aun cuentan con múltiples capacidades para haber logrado evitar la tendencia hacia una mayor atomización. Entre estas se incluirían el intento de controlar vías estratégicas y garantizar la circulación de la cocaína colombiana hasta Guayaquil, controlar las cárceles, y buscar consolidar tanto el microtráfico y narcomenudeo como la extorsión sobre las poblaciones más vulnerables de la provincia de Guayas.

Mientras tanto, en el contexto global y regional andino, se generaron también condiciones que facilitaron la crisis de seguridad por la que atraviesa el territorio nacional. Durante la pandemia, se acentuó la presión de los consumidores de Europa y Estados Unidos, contribuyendo al incremento global de los precios de la cocaína y al requerimiento de mayor mano de obra criminal para mantener el flujo en los circuitos internacionales del tráfico de cocaína.



Precisamente, durante 2020, cuando empezaron las disputas en los puertos, Ecuador dejó de ser un país de paso para convertirse en centro de acopio y, más recientemente, en productor y principal plataforma de exportación de cocaína para los carteles mexicanos (Primicias, 2022).

La reconfiguración de la geopolítica de la cocaína, como consecuencia del Acuerdo de Paz en Colombia, implicó también la expansión hacia el territorio ecuatoriano de grupos como el Frente Oliver Sinisterra, pero también, en años más recientes, un proceso de concentración de los cultivos de hoja de coca en la frontera Putumayo – Ecuador – Perú. UNODC-ROCOL (2023) concluyó en el último informe de monitoreo, que el incremento de los cultivos de hoja de coca en Colombia se concentró en un 77% en 2022 en el departamento de Putumayo.

En consecuencia, el crimen organizado transnacional adoptó innovaciones rápidas que implicaron acercar el cultivo de hoja de coca a la frontera para facilitar la logística del transporte hacia los puertos ecuatorianos y reducir el precio del kilo de cocaína para exportación. Para la Policía Nacional de Ecuador, mientras la tonelada de cocaína en los puertos colombianos puede llegar a costar USD\$ 1.800.000, en los ecuatorianos se encuentra alrededor de los USD\$ 900.000.

Por otra parte, las crisis carcelarias han generado como efecto colateral la militarización del problema de seguridad, con lo que se ha incrementado la competencia entre las organizaciones delincuenciales y la Fuerza Pública para mejorar el armamento durante los enfrentamientos.

En estas dinámicas, las rutas de armas procedentes desde México, pero también desde el sur por la ruta Chile-Perú han mejorado las capacidades de los GDO, al tiempo que han contribuido a que se incremente el tráfico de armas de fuego para efectuar acciones delincuenciales como asesinatos y robos en el país, la provincia y el cantón.

Tanto la ciudadanía, como las instituciones del GAD Milagro convergen en la apreciación de que las bandas narco-criminales son la principal amenaza a la seguridad y convivencia del cantón, y que su presencia se manifiesta en la comisión de actos violentos, seguidos por las vacunas/cobro por provisión de seguridad y los panfletos/comunicados amenazantes.

En tercer lugar, se manifiesta por medio del patrullaje de personas armadas. Este tipo de agrupaciones, materializarían sus repertorios de violencia prefiriendo recurrir, según perciben, a las amenazas, asesinatos y secuestros.

En definitiva, las tendencias de todos los niveles en materia de narcotráfico se materializarían en el cantón de la siguiente manera: mientras que las disputas en Guayaquil y el cantón Durán pueden ser motivadas en mayor medida por el control de las rutas de salida al mar, las organizaciones delincuenciales de Ecuador transfirieron la disputa internacional (de los bloques que configuraron los carteles de Sinaloa y el 'CJNG') al escenario provincial, cantonal, parroquial y barrial por la búsqueda de control de plazas de microtráfico y narcomenudeo.

Lo anterior se constata en el crecimiento de las muertes violentas en los últimos tres años, en especial de los asesinatos, en Guayas, en comparación con las demás categorías de femicidio, homicidio y sicariato. En la provincia, el crecimiento porcentual de las muertes violentas en el periodo 2019 - 2022 fue mayor en el año 2021, cuando se registró, como se observa en el Gráfico 1, un crecimiento del 127% en todo el territorio provincial.

No obstante, la tendencia para el último año continuó siendo alarmante, pues el incremento del 70% con respecto al año inmediatamente anterior, ubicó a la provincia en un total de 2011 homicidios; la más violenta de Ecuador, en términos de incremento del volumen de muertes violentas, seguida por provincias como Esmeraldas y Manabí que registraron 532 y 518 homicidios respectivamente en 2022.

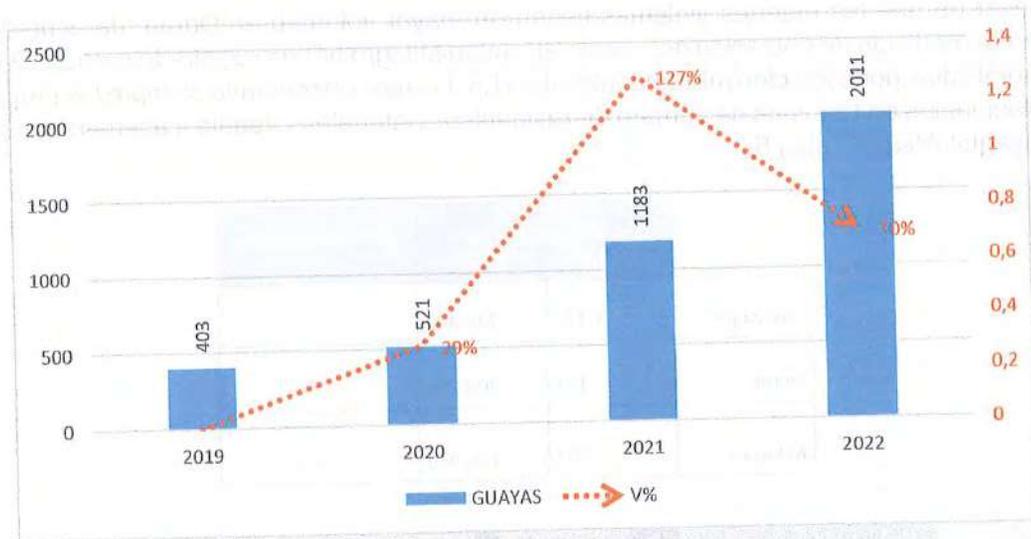


Gráfico 1. Número y variación porcentual de las muertes violentas en la provincia de Guayas 2019 - 2022. Fuente: Elaboración y cálculos UNODC-ROCOL de acuerdo con los datos del Observatorio Ecuatoriano de Crimen Organizado.

Por número de muertes violentas, esta tendencia provincial al incremento de las disputas y ajustes de cuentas entre los GDO terminó por ubicar al cantón Milagro en el tercero más violento, después de Guayaquil y Durán. Durante el año pasado, el crecimiento en la variación porcentual del número de homicidios correspondió al 106%, con respecto a las 49 muertes violentas que se presentaron en 2021. Las cifras de Milagro, como se observa en el Gráfico 2, siguen una lógica de crecimiento que las acerca a los totales del cantón Durán, si se observa que la diferencia del total de los casos entre estos dos cantones parece tender a la reducción, con tan solo 20 casos de diferencia en 2022.

49

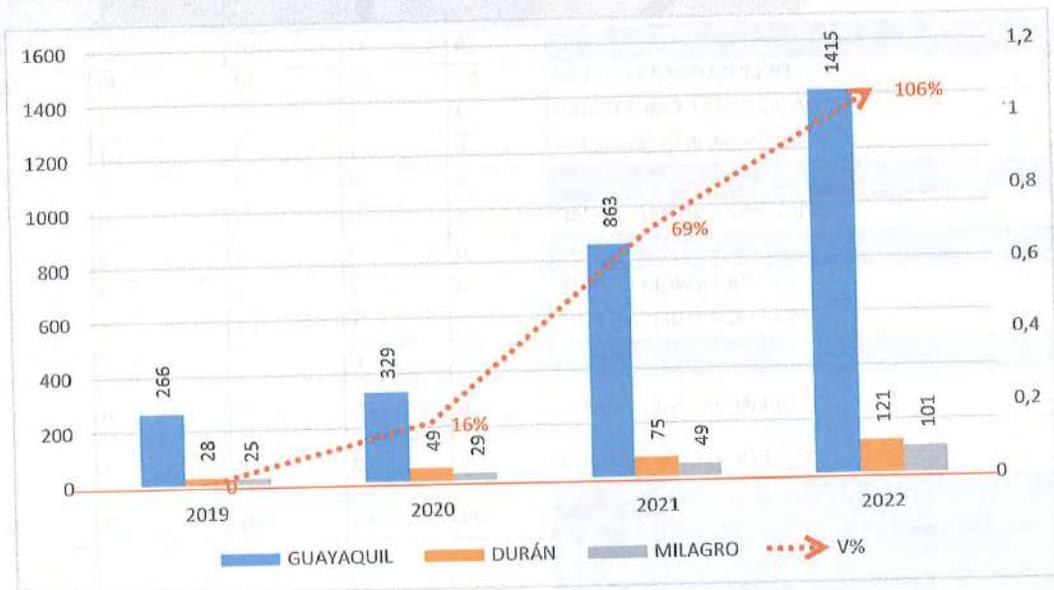


Gráfico 2. Número de homicidios en los cantones más violentos de Guaya y variación porcentual de los homicidios en el cantón Milagro 2019 - 2022. Fuente: Elaboración y cálculos UNODC-ROCOL de acuerdo con los datos proporcionados por el Observatorio Ecuatoriano de Crimen Organizado.



A pesar de que las muertes violentas tienen un mayor volumen en Durán, de acuerdo con la reciente medición de población del censo, el cantón Milagro habría registrado para 2022 una tasa de homicidios por cada cien mil habitantes de 51,5, la cual - observando siempre las proporciones poblacionales en términos de número de residentes cantonales -, tendió a acercarse más a la de Guayaquil (Véase Tabla 5).

	Homicidios 2022	Población 2022	Tasa de Homicidios 2022
Guayaquil	1.415	2.746.403	51,5
Durán	121	309.310	39,1
Milagro	101	195.943	51,5

Tabla 6. Tasa de homicidios 2022 para Guayaquil, Durán y Milagro. Fuente: Elaboración y cálculos UNODC-ROCOL a partir de los datos del nuevo censo de población y sistema David.

Al 30 de junio, de acuerdo con las cifras oficiales suministradas por el Ministerio del Interior, en Milagro habrían ocurrido 84 muertes violentas (no se suministraron datos desagregados por sexo); de los cuales 81 son asesinatos, no se habrían registrado femicidios, hay 2 registros categorizados como homicidio y 1 como sicariato. En consecuencia, la oleada de violencia y criminalidad que se desató en la conurbación Guayaquil-Durán entre 2020 y 2021, contagió rápidamente a Milagro, pues si bien ya en 2020 en el cantón los asesinatos correspondían al 90% de las 29 muertes violentas registradas para entonces, en 2021 no solo ocurrió el primer incremento exponencial de todos los tipos del orden del 69%, sino que también el número de asesinatos tiende a estabilizarse en el orden de magnitud del 96% sobre la totalidad (Véase Tabla 6).

50

	2020	2021	2022	2023 (A JUNIO)	TOTAL 2020-2023
ASESINATO	26	47	97	81	251
DELINCUENCIA COMUN	25	41	94	79	239
VIOLENCIA COMUNITARIA	1	5	2	1	9
VIOLENCIA INTRAFAMILIAR	0	1	1	1	3
FEMICIDIO	3	0	1	0	4
VIOLENCIA INTRAFAMILIAR	3	0	1	0	4
HOMICIDIO	0	2	1	2	5
DELINCUENCIA COMUN	0	1	0	0	1
VIOLENCIA COMUNITARIA	0	1	1	2	4
SICARIATO	0	0	2	1	3
DELINCUENCIA COMUN	0	0	2	0	2
VIOLENCIA COMUNITARIA	0	0	0	1	1
TOTAL MUERTES VIOLENTAS MILAGRO	29	49	101	84	263
PORCENTAJE ASESNATOS / TOTAL MUERTES VIOLENTAS	90%	96%	96%	96%	95%

Tabla 7. Número de muertes violentas por tipo y presunta motivación en el cantón Milagro 2020-Junio/2023. Fuente: Elaboración UNODC-ROCOL a partir de los datos del Sistema David.

Por tanto, los homicidios intencionales que pueden ser atribuidos a resultados de conflictividades sociales en el cantón resultan ser marginales, de forma tal que, en 2022, 96 (95%) casos fueron clasificados en las cifras oficiales con una presunta motivación asociada a la delincuencia común.

Adicionalmente, al verificarse las presuntas motivaciones observadas de los asesinatos, la mayoría de los casos en las subcategorías amenaza y tráfico interno de drogas (microtráfico) incrementaron, correspondiendo a la última el mayor crecimiento de los casos.

De esta forma, mientras que, en 2021 se contaron alrededor de 11 asesinatos relacionados con el microtráfico como presunta motivación observada, en 2022 este mismo tipo de casos crecieron un 373% hasta llegar a una sumatoria de 52. Por su parte, en el mismo periodo de comparación, los asesinatos asociados a las amenazas registraron también un incremento del 21%, pasando de 28 a 34.

El reducido número de femicidios registrados en el periodo de estudiado puede estar asociado a cierto retraso en las cifras, hasta que la justicia no determina que un caso corresponde efectivamente a este tipo penal, pero también porque, según argumentan las milagreñas, la lectura de los fenómenos de violencia continúa estando marcada por patrones machistas inmersos en las visiones tradicionales de la seguridad.

Para ellas, puede existir subregistro en la cifra, por la propensión de las entidades de seguridad y justicia a asociarlos a asuntos delincuenciales. De acuerdo con los datos del Consejo de la Judicatura (2023) relativos a femicidios y muertes violentas, al 9 de septiembre de 2023, se contaban en el cantón 5 muertes violentas (4 asesinatos y 1 sicariato)⁴, las víctimas eran mujeres mestizas menores de 44 años.



4. Incluye las subcategorías: asesinato, homicidio, robo con muerte, violación con muerte, robo de personas con muerte, sicariato y secuestro con muerte.

3.2.1 Actores criminales

En el marco de los ejercicios participativos realizados para la formulación del Plan Cantonal, resultó difícil para los participantes identificar lugares controlados o en disputa por cualquiera de las organizaciones con presencia: 'Los Lagartos' y 'Las Águilas'.

En consecuencia, los participantes afirmaron que las disputas armadas y/o balaceras pueden ocurrir en cualquier lugar del espacio urbano del cantón, pero que sí se pueden distinguir lugares más vulnerables como las ciudadelas 'Los Garabatos', 'La Lolita' y 'San Emilio' donde es normal ver a personas armadas, incluyendo armas como "fusiles y metralletas". Por lo que es muy probable que las dos organizaciones que se disputan el control del cantón lleven a cabo el mismo tipo de acciones de patrullajes.

En esta misma lógica, los participantes recuerdan que, en un solo caso en la parroquia rural de Roberto Astudillo, dejó a 3 personas asesinadas, al tiempo que afirman que la escalada de violencia entre los grupos ha llegado a generar víctimas colaterales. De igual forma, en los asentamientos humanos irregulares, es mucho más probable observar prácticas organizativas y de control social de los GDO identificados.

Las alianzas que hicieron 'Los Choneros' con el 'Cartel de Sinaloa' y la de una serie de agrupaciones con el 'CJNG' - que decidieron no someterse al control de la cúpula que se instauró después del asesinato de 'Rasquiña'-, fue una fuerza determinante para que estos dos conjuntos de agrupaciones llevaran sus disputas al escenario provincial.

De un lado, un primer conjunto de GDO asumió una estructura más de federación obedeciendo principalmente a las órdenes de 'Fito' y 'JR', mientras que las otras especializaron funciones para, en primera instancia, cumplir entre todas con los encargos internacionales del 'CJNG'.

52

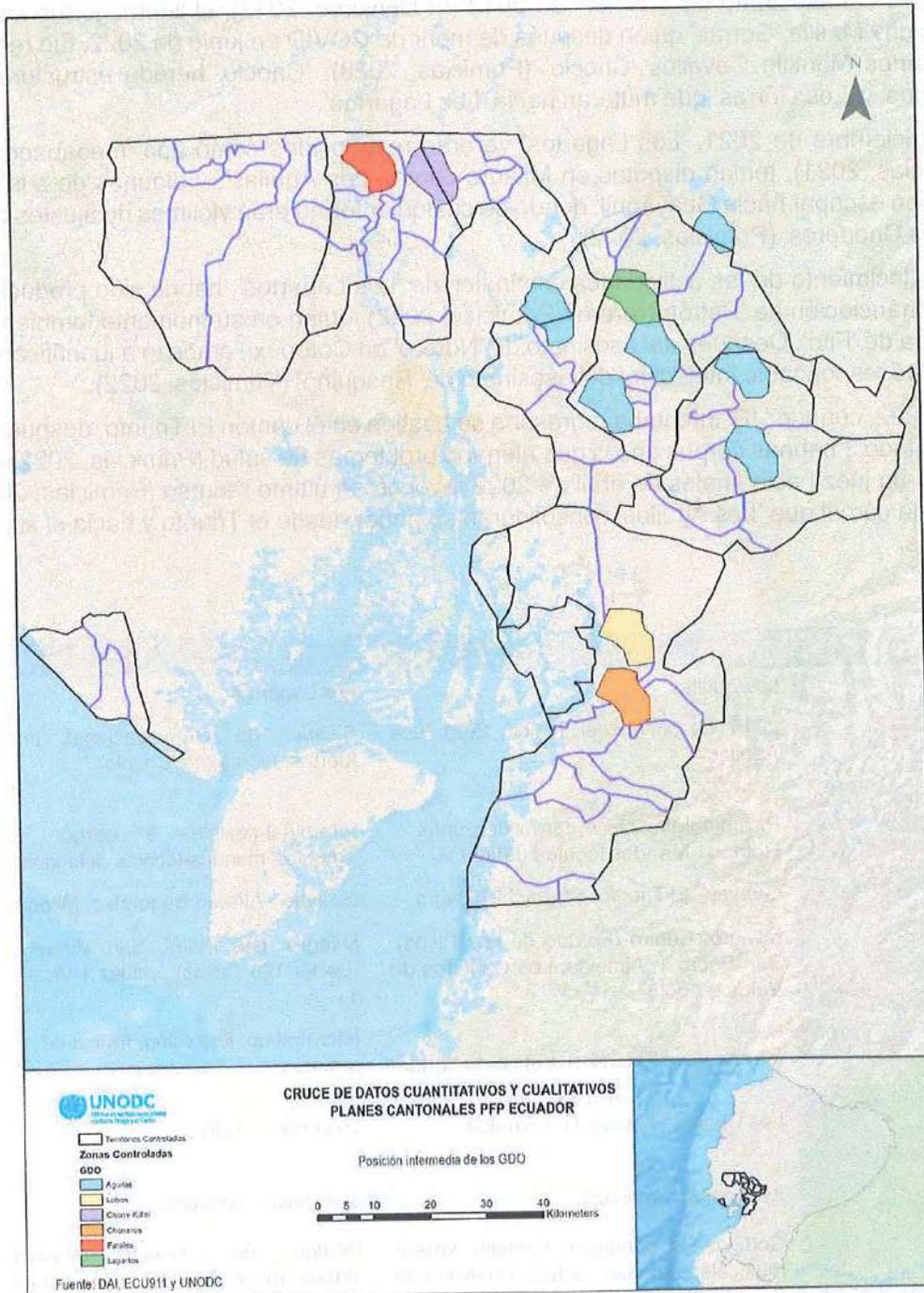
En principio, la confederación 'Tiguerones' - 'Lobos' o 'Pipos' - 'Chone Killers' no habría estado de acuerdo con que 'Fito' asumiera la totalidad del control de 'Los Choneros' en las cárceles y, de cualquier forma, aunque 'Rasquiña' habría logrado expandirse por gran parte del litoral ecuatoriano, no había logrado el control total en Guayaquil. Estos vacíos se tradujeron en el enfrentamiento de estos GDO contra 'Los Choneros' en 4 cárceles del país en febrero de 2021 (Primicias, 2021), desde que, presuntamente, el 'Negro Willy', cabecilla de 'Los Tiguerones', ordenara la ejecución de 'Fito' en la cárcel de Guayaquil (Primicias, 2021).

La alianza de estas agrupaciones con el 'CJNG' quedó en evidencia, en abril del mismo año, con la aparición de una pancarta en Guayaquil en la que ya aparecen alineados 'Los Tiguerones', 'Los Lobos', 'Chone Killers', y 'Latin Kings' (Primicias, 2021).

Tanto la federación como la confederación desarrollaron un proceso de expansión hacia los cantones de la provincia de Guayas para, además de intentar controlar el puerto, obtener mayores rentas del microtráfico-narcomenudeo fomentando predominantemente el consumo de 'H', diversificándose en rentas de las actividades predatorias, pero, más recientemente, identificando que las prácticas extorsivas constituyen una mayor fuente de rentas criminales en los escenarios más locales. Para ello, desarrollaron estructuras de mando locales que respondían a las decisiones que emanaban desde las cárceles.

En el suroriente de Guayas, 'Las Águilas' han tenido mayor éxito en expandirse (Véase Mapa 3). Precisamente, este GDO empieza a ser un actor relevante en el escenario nacional y provincial con los motines que se presentaron en los centros penitenciarios de Guayaquil y Latacunga en julio de 2021, cuando quedó en evidencia su alineamiento con 'Los Choneros' en la confrontación contra 'Los Lobos' y 'Los Tiguerones' (Primicias, 2021).

La organización, en principio conocida como la 'banda del Junior' se constituyó en 2015, pero se fortaleció con la amistad que Junior Roldan 'JR' hizo con 'Fito' en la cárcel (Extra, 2023).



Mapa 3. Territorios controlados en la provincia del Guayas por los GDO, sep-2023.
Fuente: Elaboración UNODC a partir de datos de la Dirección de Análisis de la Información.



Paradójicamente, la historia de las dos organizaciones se encuentra en el liderazgo que en su momento desempeñó Walter Poveda Salazar 'Caimán', en su momento principal enemigo de 'Los Choneros', a cargo de 'Los Cubanos', para quien 'JR' trabajó como gatillero (Extra, 2023)

Después del asesinato de 'Caimán' en 2012 (El Universo, 2012), el liderazgo fue asumido por Geovanny Matilla 'Gorras' quien después de morir de COVID en junio de 2022, fue reemplazado por Carlos Mantilla Cevallos 'Choclo' (Primicias, 2023). 'Choclo' heredó estructuras de 'Los Cubanos' y 'Los Gorras' que mutaron hacia 'Los Lagartos'.

Para diciembre de 2021, 'Los Lagartos' ya eran reconocidos como una 'megabanda criminal' (Primicias, 2021), tenían disputas en Milagro contra 'Los Águilas', y algunos de sus miembros lograban escapar hacia Guayaquil, donde de cualquier forma eran víctimas de ajustes de cuentas de 'Los Choneros' (Primicias, 2022).

El fortalecimiento de las actividades criminales de 'Los Lagartos', habría sido producto también de la financiación de 'Patrón Norero' (Primicias, 2022), quien en su momento también fue mano derecha de 'Fito'. Después del asesinato de 'Norero' en Cotopaxi, empezó a identificársele como presunto responsable intelectual del asesinato de 'Rasquiña' (Primicias, 2022).

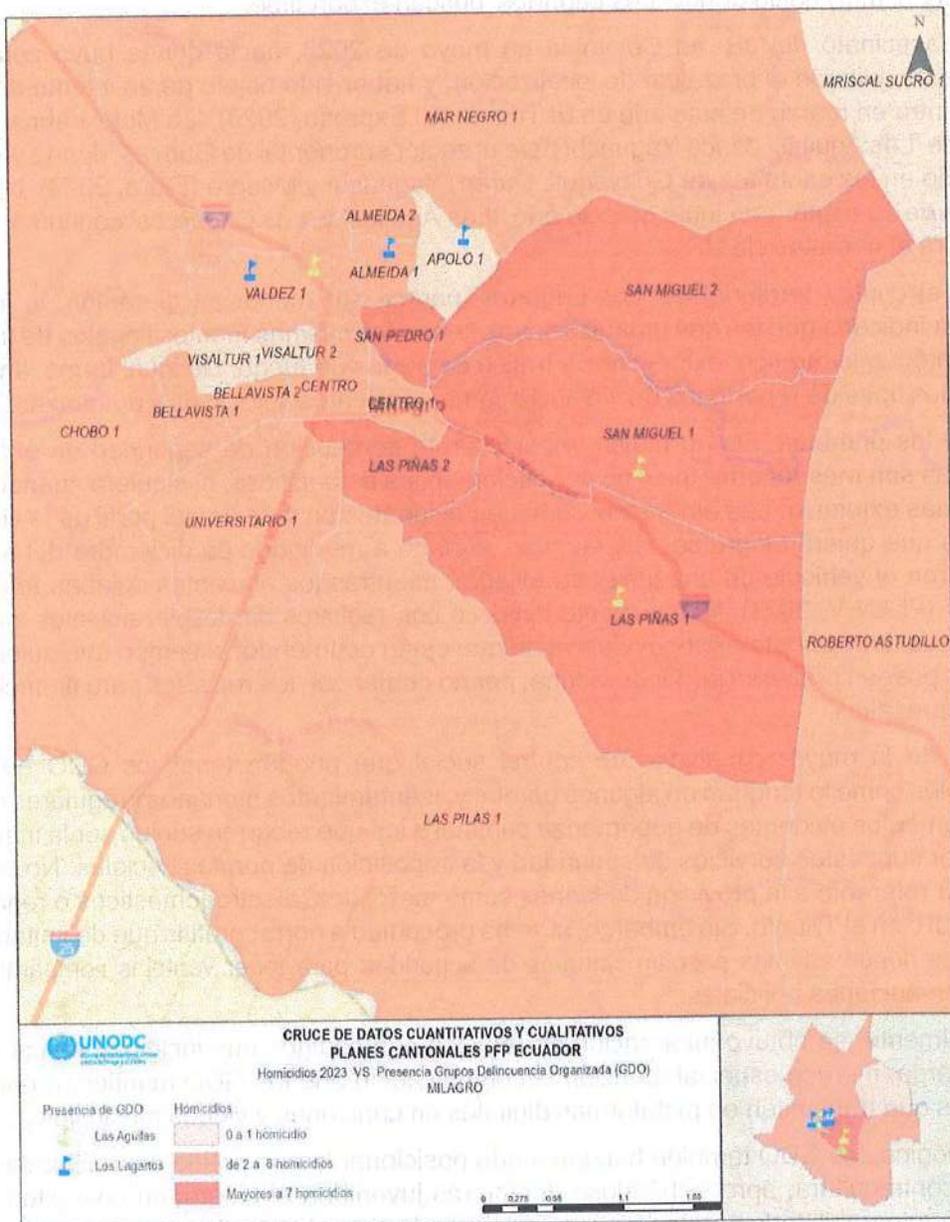
Para 2022, cuando 'JR' intentaba regresar a su bastión en el cantón El Triunfo, después de haber presentado 3 habeas corpus en los que alegaba problemas de salud (Primicias, 2022) y después de que un juez hacia finales de abril de 2022 revocara el último recurso (Primicias, 2022), logró desde la cárcel que 'Los Águilas' consolidaran su poder desde el Triunfo y hacia el suroriente de Guayas.

54

Variable / Tipo	VI - GDO	
Denominación	Las Águilas	Los Lagartos
Origen	2015 'La banda del Junior', 2021 'Los Águilas'	Sicarios de Organizaciones más fuertes, Liderazgo 'Choclo'
Estructura	Piramidal-flexible a cargo de Junior Roldán - Mandos locales definidos	Piramidal-flexible a cargo de 'Choclo'- mandos locales definidos
Presencia	Guayas - El Triunfo, Yaguachi, Milagro Milagro: Centro (Parque de Los Pinos), San Pedro 1, Almeida, Los Canteros de Valdez, Apolo	Guayas - Alfredo Baquerizo, Milagro Milagro: Las Piñas, San Miguel 1 (Sector 100 camas), Valdez 1-Visaltur 1
Financiación	Microtráfico, Extorsión, tráfico de armas	Microtráfico, Extorsión, tráfico de armas
Alianzas	Los Choneros - Cartel de Sinaloa	Los Lobos - CJNG
Repertorios de Violencia	Asesinatos, Amenazas	Asesinatos, Amenazas
Gobernanza Criminal	Códigos de conducta, Graffitis, videos musicales, tatuajes, señas, Provisión de Seguridad	Códigos de conducta, Graffitis, videos musicales, tatuajes, señas, Provisión de Seguridad

Tabla 8. Caracterización de los GDO con presencia en Milagro, sep 2023. Fuente: Elaboración UNODC a partir de múltiples fuentes.

Los dos GDO identificados tienen presencia permanente en el cantón, con mandos medios que incluyen el liderazgo de mujeres, y quienes responden ante las decisiones procedentes de las cárceles. Para finales de septiembre, la presencia de estos grupos en el perímetro urbano corresponde a la referida en el Mapa 4. Durante el primer semestre de este año, un mayor número de homicidios se concentraron en los circuitos dominados por 'Las Águilas' como San Pedro 1, San Miguel 1 y 2, y las Piñas 1 y 2, con lo que puede suponerse que 'Los Lagartos' han pretendido, sin lograrlo del todo, arrebatarles territorios a los primeros.



Mapa 4. Presencia de GDO y concentración de homicidios ENE-JUN/ 2023, por subcircuito. Fuente Elaboración UNODC a partir de datos DAI y Sistema David.



Bajo esta lógica, si bien 'Las Águilas' mantienen el control sobre gran parte del territorio cantonal por donde conecta la 488 con el centro de Milagro, la disputa no parece ser solo por el control de los expendios urbanos, sino también por el control de la E25, observando que las dos organizaciones mantienen actividades ilegales cercanas al tamo que cruza por Valdez 1.

La estatal tiene una importancia estratégica porque conecta rápidamente al cantón Milagro con Guayaquil, por medio de dos rutas que convergen en el cantón Durán, lo que representaría una ventaja para actividades como el narcotráfico y el microtráfico. Para 'Las Águilas', controlarla implicaría consolidar su dominio hasta Yaguachi donde ya tienen presencia y cerrarles la salida al Guayas (y al mar) hacia donde 'Los Lagartos' buscan expandirse.

Para el asesinato de 'JR' en Colombia en mayo de 2023, hacia donde huyó como prófugo después de quitarse el brazalete de localización, y haber sido objeto de un intento de asesinato en su contra en marzo de este año en El Triunfo (El Expreso, 2023), 'La Mole' habría asumido el control de 'Las Águilas' desde Yaguachi para el sector suroriental de Guayas, donde ya registraba prontuario en los cantones de Guayaquil, Durán, Yaguachi y Milagro (Extra, 2023). No obstante, después de su captura en junio de este año, 'Las Águilas' y 'Los Choneros' continúan definiendo quien será el heredero de 'JR'.

Aunque el control territorial de 'Los Lagartos' parece ser menor en el cantón, la información recabada indicaría que las dos organizaciones tienen las mismas fuentes ilegales de financiación en el cantón: microtráfico, extorsiones y tráfico de armas de fuego. De igual forma, implementan los mismos tipos de repertorios de violencia como asesinatos selectivos y amenazas.

56 Frente a los primeros, los de mayor impacto en la percepción de seguridad en el cantón, las amenazas son más recurrentes y no se reflejan en las estadísticas, ni siquiera cuando tienen un interés más extorsivo. Las amenazas se hacen evidentes en función del perfil de la víctima y los objetivos que quieran lograrse. Por ejemplo, cuando a mediados de diciembre del año pasado incendiaron el vehículo de una jueza de Milagro, mientras los atacantes dejaban fotografías de sus hijos (PLAN V, 2023). No se cuenta tampoco con registros de desplazamientos intraurbanos, aunque cualitativamente existe evidencia de que están ocurriendo, al tiempo que quienes menos recursos poseen prefieren pagar la vacuna, por no contar con los recursos para financiar la huida de las represalias.

Además de la mayor capacidad de control social que puedan tener los GDO en territorios vulnerables como lo tendrían en algunos barrios y asentamientos humanos irregulares del cantón, los instrumentos evidentes de gobernanza criminal a los que recurren suelen ser la imposición de pagos por supuestos servicios de seguridad y la imposición de normas sociales. No se encontró evidencia referente a la provisión de bienes como mercados, electrodomésticos o regalos, como lo hacía 'JR' en el Triunfo. Sin embargo, sí se ha procedido a borrar grafitis que delimitan fronteras, en lugares donde además poseían cámaras de seguridad para tener ventajas comparativas frente a las intervenciones policiales.

Adicionalmente, se obtuvo información en relación con códigos que incluirían señas y tatuajes. Sin embargo, merece especial atención la comunicación que los GDO mantienen por medio de mensajes que transmiten en plataformas digitales en canciones y videos musicales.

En esta lógica, los GDO también han intentado posicionar lo que podría denominarse como una pseudo-contracultura, aprovechándose del interés juvenil en el dinero, en contextos donde las múltiples vulnerabilidades no les ha permitido tenerlo para desarrollar sus proyectos de vida en la legalidad.

De esta forma, las dos organizaciones recurren a una multimedia, que se comparte fácilmente por las redes sociales, y sobre la cual es casi que imposible ejercer intervenciones - como cuando se tapa un grafiti.

A través de ella, tienen mayor efectividad para desarrollar dispositivos de gobernanza criminal; intentando legitimar el carpe diem de la vida gansteril, logran impartir normas a sus miembros sobre a quién o no atacar, se comunica fácilmente y en tiempo real el estado de las alianzas, y se alardea del poder corruptor que tienen sobre la justicia.

3.2.2 Economías Criminales

El escenario criminógeno que resulta del análisis de la operación de las diferentes economías ilegales en el cantón Milagro permite concluir, como se muestra de forma esquemática en la ilustración 7, que la principal fuente de financiación de las actividades de tráfico proviene, como bien se ha podido deducir, del microtráfico-narcomenudeo. En el caso de las predatorias, correspondería a prácticas como la extorsión y secuestros extorsivos, las cuáles parecen haber incrementado sin reflejarse mínimamente en las cifras oficiales, a causa del miedo generalizado de la población, que observa en los escenarios más locales la materialización violenta de las amenazas de los GDO en el cantón.

Mientras el incremento en el número de denuncias asociadas a los delitos contra la propiedad muestra un patrón de crecimiento en casi todas las modalidades de robo, los participantes observaron que la micro-extorsión (o 'vacunas') resulta mucho más efectiva y menos riesgosa para que los actores delincuenciales obtengan ganancias, al tiempo que es la que menos se denuncia por el temor a las represalias. No se obtuvieron mayores datos de las actividades predatorias en el ciberespacio, pero de acuerdo con la información cualitativa, los casos existentes estarían más asociados a estafas en término de ventas de productos a bajo precio que nunca llegan después de haberse realizado la transferencia por medios electrónicos.

Sobre estos casos, tampoco se puede afirmar que detrás de ellos se encuentre un GDO que opere en el cantón, pues parecen ser realizadas por estafadores aprovechados, los casos comentados sí son suficientes para alertar de la necesidad de mejorar la vigilancia del ciberdelito, pues puede preverse el incremento de amenazas o actividades extorsivas haciendo uso de las tecnologías de la comunicación.

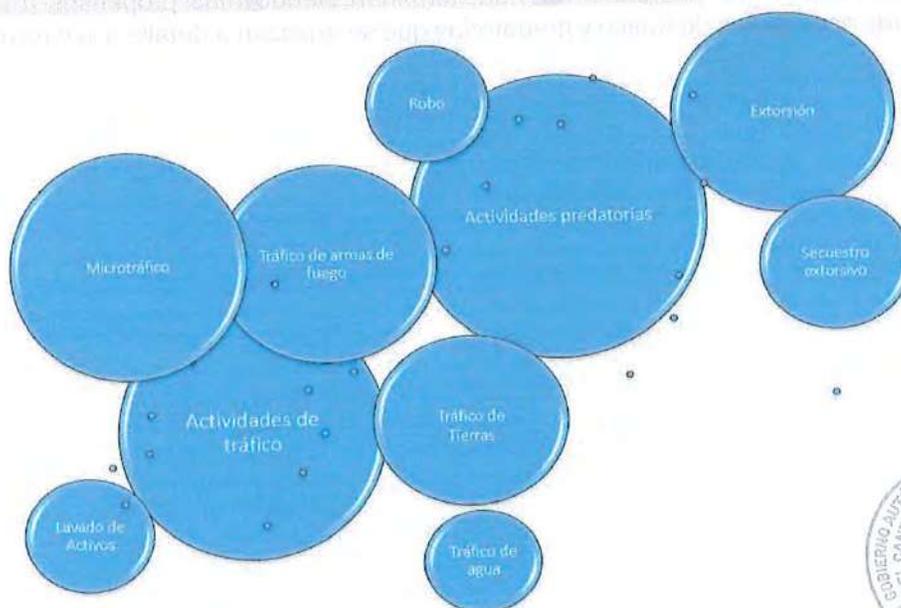


Ilustración 8. Esquema de la operación de las economías criminales para el cantón Milagro

El vínculo entre las actividades tráfico y las actividades predatorias se produce a través de economías ilícitas como el tráfico de armas de fuego y el tráfico de tierras. En el caso de la primera, las armas de fuego ligeras y de largo alcance se han usado en ataques a la Fuerzas Públicas y al menos las ligeras han servido para favorecer el desarrollo de otras actividades delincuenciales predatorias para materializar diferentes modalidades de robo. En el caso de la segunda, se reportaron prácticas de reventa de terrenos en los asentamientos humanos irregulares.

En comparación con el cantón Durán, en Milagro no existirían 'mafias de agua'. Las autoridades institucionales cantonales reportaron que, aunque es necesario recurrir al surtido por medio de tanqueros para proveer las viviendas que no tienen acceso al agua (11.600 o casi el 20% del total de viviendas, según las cifras del nuevo censo para 2022), se ha podido consolidar un sistema de distribución cantonal por el cual no se paga, gracias a una efectividad en las prácticas comunicativas de la administración local con las comunidades para que no lo hagan.

De cualquier manera, el crecimiento de los asentamientos humanos irregulares tan solo traerá mayor presión sobre el mismo, en tanto que la ciudadanía afirma que en algunos lugares la regularidad en la distribución resulta insuficiente, por lo que el riesgo ante la posible conformación de una economía ilegal del tráfico de agua persiste.

En relación con actividades como la trata de personas y el tráfico de migrantes tan solo se evidencian casos aislados⁵, aunque no dejan de ser preocupantes por la capacidad que han tenido para configurar redes inter-cantonales cuando se ha visto involucrado el territorio de Milagro. En relación con las dinámicas de lavado de activos, los participantes argumentan que se deben estar presentando, y las instituciones reconocieron la ocurrencia de un caso en escala considerable como el acontecido con una acería china.

58

Como se observaba, la dificultad de acceso a fuentes de empleo formales en el cantón se ha mantenido, según señalaron los participantes, aún después de la reactivación postpandemia. Esto ha generado un incremento en la informalidad en el cantón, al tiempo que, según opinan los participantes, hasta en trabajos que no cuentan con todas las garantías de ley, "se debe competir con los migrantes irregulares a quienes se les suele pagar menos".

Al final, los principales afectados son los adolescentes y jóvenes quienes, a falta de oportunidades para materializar sus proyectos de vida, terminan siendo más propensos a ser parte en las diferentes actividades de tráfico y predatorias que se analizan a detalle a lo largo de esta sección.

5. En la normativa ecuatoriana, se reconocen dos modalidades de trata de personas con mayor incidencia: explotación sexual y laboral, en la que las principales víctimas son las mujeres y los NNA (ONUM-UNODC, 2022). Según el Observatorio Ecuatoriano de Crimen Organizado (2022), Ecuador presenta registros superiores en cuanto a la trata de personas y tráfico de migrantes frente al promedio global y hemisférico.

3.2.2.1 Actividades de tráfico

Narcotráfico – microtráfico: como se observa en el Mapa 6, mientras que todas las rutas del narcotráfico convergen en Guayaquil, solo la ruta de la marihuana tocaría tangencialmente el territorio cantonal, pero ninguna ruta de la cocaína lo haría. En cierta medida, esta información del OECO fue corroborada durante la fase de formulación con las instituciones, quienes observaron que la incautación de derivados de la cocaína es menor, pero que sí recuerdan el presunto caso del uso del territorio cantonal para rutas aéreas en 2021, cuando según reportó El Comercio (2021), la Policía y la Fiscalía incautaron “dos avionetas y 40 canecas de droga líquida”.



Mapa 5. Rutas de Narcotráfico en Ecuador. Fuente: Elaboración UNODC a partir de datos del Observatorio Ecuatoriano de Crimen Organizado.



En la práctica, al observarse las rutas cercanas de la cocaína, como se presentan en el Mapa 6, el territorio cantonal adquiere relevancia estratégica, pues sus ejes viales podrían tanto conectar el tramo 2 y el tramo 3, pero también tienen la potencialidad de conectar con Durán por medio de dos ejes terrestres, lo que permitiría reducir los riesgos de incautación.



Mapa 6. Rutas de tráfico de cocaína. Fuente: Elaboración UNODC a partir de datos del Observatorio Ecuatoriano de Crimen Organizado

Adicionalmente, la rápida interconectividad de Guayaquil con el cantón, a donde sí llegan todo tipo de sustancias, le otorga importancia estratégica a Milagro para los procesos de expansión del microtráfico y el narcomenudeo. El microtráfico de H⁶ resulta evidente en el territorio cantonal pues proporciona más ganancias en tanto que si bien las dosis son más baratas (suelen costar menos USD\$0.50 centavos, según se reportaron participantes), el síndrome de abstinencia obliga a que los consumidores las adquieran. Como se observó en la sección de consumo, existe también mercado para la marihuana y la cocaína en presentaciones de mezclas.

6. Si bien se presume que el mercado del 'H' fue introducido por traficantes colombianos (Insight Crime, 2019), información recabada por UNODC apunta a que la heroína también estaría llegando a la provincia desde China por medio de comprimidos que se camuflan en contenedores que se descargan en el puerto de Guayaquil.

Durante el primer semestre de 2023, según los datos del sistema David, las disputas de microtráfico se habrían concentrado en lugares como San Miguel, San Pedro, Las Piñas, Las Pilas y Bellavista, los cuales registraron el mayor incremento en el número de homicidios intencionales. Los subcircuitos donde se concentraron los partes policiales por tráfico de sustancias catalogadas sujetas a fiscalización se indican en el Gráfico 3. Según la información cualitativa recopilada, los lugares de Milagro donde se reporta presencia de motorizados, algunos armados, que expendían drogas corresponden a sectores como 10 de Agosto, Av. Sur-Este de la Ciudadela Nuevo Milagro, Asentamiento la Chontilla y la Ciudadela Santa Rita. Los principales puntos de expendio se corresponden con los parques del cantón.



Gráfico 3. Número de partes policiales por tráfico de sustancias catalogadas sujetas a fiscalización por subcircuito ENE-JUN/2023. Fuente: Elaboración UNODC a partir de datos del Sistema David

Tráfico de Armas de Fuego: Las dinámicas de tráfico de armas de fuego en la provincia del Guayas, han sido impulsadas por la militarización del problema carcelario. De esta forma, los GDO entraron en competencia por mejorar el armamento para enfrentar las intervenciones, supliéndose de rutas internacionales por México, y desde el sur por la ruta Chile – Perú.

A los GDO se les facilitó obtener rápidamente arsenales mejores que los de la Policía, pues mientras los segundos tenían que esperar a los tiempos administrativos propios de los procesos de compra, los primeros solo tenían que recurrir al trueque de drogas por armas.

Cuando los arsenales fueron suficientes para lograr el control en las cárceles, observaron que los excedentes, incluyendo a las armas de largo alcance, podían destinarse a las disputas en las calles y a la delincuencia predatoria.

En Milagro, el uso de armas como fusiles se ha evidenciado en hechos como el asesinato de 5 personas en un billar en la Ciudadela María Teresa (El Comercio, 2023), y ataques a unidades e instalaciones de la policía. Esta alta disponibilidad de armas de fuego en el cantón ha producido que, durante el primer semestre de este año, el 93% de los homicidios se ha documentado su uso (Véase Gráfico 4).

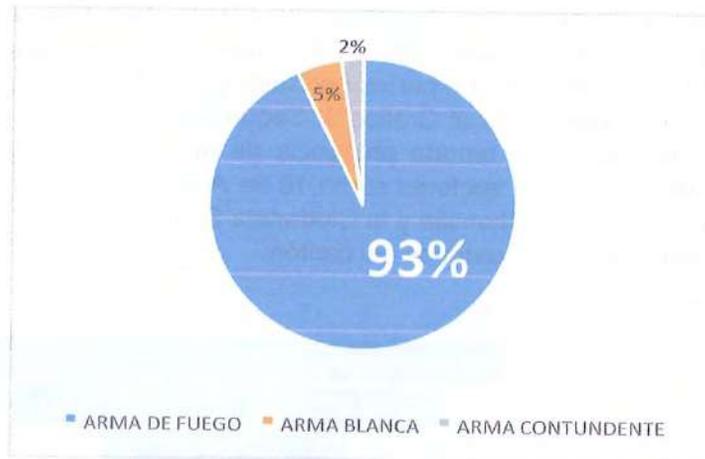


Gráfico 4. Porcentaje de homicidios intencionales por tipo de arma empleada ENE-JUN/2023. Fuente: Elaboración UNODC a partir de datos del Sistema David

Como se observa en el Gráfico 5, durante el mismo periodo, ha causado que en el 64% de las denuncias por delitos contra la propiedad, las víctimas hayan reportado su uso.

62



Gráfico 5. Porcentaje de denuncias por delitos contra la propiedad por tipo de arma empleada ENE-JUN/2023. Fuente: Elaboración UNODC a partir de datos del Sistema David

En Milagro, los partes policiales por tenencia y porte de armas se concentraron, durante el primer semestre del año en subcircuitos como San Miguel 1, Las Pilas 1, Las Piñas 2 y Apolo 1 (Véase Gráfico 6)

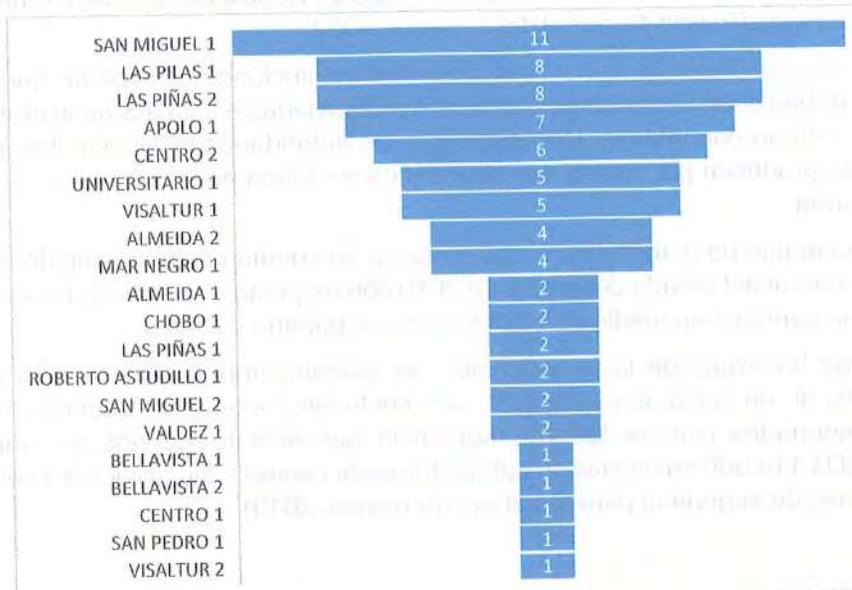


Gráfico 6. Número de partes policiales por tenencia y porte de armas por subcircuito ENE-JUN/2023. Fuente: Elaboración UNODC a partir de datos del Sistema David

Tráfico de tierras: El desarrollo de esta economía ilegal en el cantón está dada por las altas vulnerabilidades que presenta el cantón en términos de asentamientos humanos irregulares. Los participantes argumentaron que existen traficantes de tierras que se aprovechan de los retrasos en los procesos de legalización para la re-venta de lotes. De hecho, autoridades institucionales observaron que en estos procesos también se han visto comprometidos funcionarios de la Empresa Pública de Vivienda. En esta actividad ilegal, la participación de los GDO se ha incrementado desde el inicio de las disputas en las cárceles, pues en Las Pozas se ha identificado que 'Las Águilas' están involucrados en el tráfico de tierras.

Trata y tráfico de personas: Referente a este tipo de actividad ilegal, la Policía argumentó no tener reportes en temas de trata de personas o tráfico de migrantes. Sin embargo, información de medios sugiere que, si bien los casos no pueden ser frecuentes, si se han desarrollado redes de operación con Guayaquil. De hecho, entre 2018 y 2022, Guayas se ubicó en la segunda provincia después de Pichincha donde más se reportaron noticias de delito por trata de personas (Centro de Planificación y Estudios Sociales, 2022, p. 36), al tiempo que la disminución de los registros desde 2019 podría indicar el aumento del subregistro, más que una reducción del fenómeno en la provincia.

Las mujeres son las más afectadas pues suelen ser víctimas en más del 80% de los casos que registró el Ministerio del Interior entre 2017 y agosto de 2020 (Centro de Planificación y Estudios Sociales, 2022, p. 37).

Por ejemplo, en 2018, pudo establecerse que una organización que operaba tanto en Milagro, como en la capital provincial, captaban hombres y mujeres con destino a Chile, por medio de falsas promesas de trabajo. Mientras que los hombres eran tratados con fines de explotación laboral, las mujeres lo eran con fines de explotación sexual (El Telegrafo, 2018).



El año pasado, en el marco de la operación Éxodo XIV, se dio captura a una mujer en la Lotización San Lucas, por el delito de tráfico de migrantes. Según la Unidad Nacional de Investigación contra la Trata de Personas y Tráfico Ilícito de Migrantes (UNAT), la mujer hacía parte de una organización que cobraba entre USD\$ 12.000 y USD\$ 17.000 a cambio de garantizar el ingreso a los Estados Unidos (Policía Nacional del Ecuador, 2022)

Lavado de activos: Tanto la ciudadanía como las instituciones consideran que en el territorio cantonal se deben estar desarrollando actividades asociadas a esta actividad ilícita. No obstante, aunque no cuentan con información específica, las autoridades institucionales asumen que las rentas que se producen por cuenta del microtráfico se deben poner a circular con el dinero legal de alguna forma.

Indicios de este tipo de actividades en gran escala se cuentan como resultado del proceso que la Fiscalía General del Estado desarrolló en 2019 con respecto a una acería china que se ubicaba en el territorio cantonal en medio de plantaciones de banano y cacao.

Dentro de los hallazgos de la investigación, se evidenciaron prácticas como evasión en las declaraciones de un socio, maquinaria de alto costo sin soportes de adquisición, bodegas con repuestos importados, contenedores de mercancía, ausencia de soportes de compras externas o internas, USD\$ 116.000 en efectivo, y trabajadores sin contrato, sin afiliación a seguridad social y sin condiciones de seguridad para el trabajo (Ecuavisa, 2019).

3.2.1.1 Actividades predatorias

Robo: En el primer semestre de este año se registraron 584 denuncias por todos los tipos de robo en el cantón Milagro. Por circuito, se observa que el 47% de las denuncias se concentraron en el Centro, Las Piñas, Valdez y Chobo (Véase Gráfico 7).

64



Gráfico 7. Distribución del número de denuncias por todas las modalidades de robo en el cantón Milagro, ENE-JUN/2023. Fuente: Elaboración UNODC a partir de datos del Sistema David.

Al observarse las tendencias de las denuncias registradas, se observa que solo con la excepción de los robos de bienes, accesorios y autopartes de vehículos, que se redujo marginalmente en un 13% al contrastar los periodos 2022-2021, y el robo en carreteras en ejes viales para el cual las denuncias se mantuvieron iguales en los últimos dos años, todas las demás presentan tendencias al incremento. Estas tendencias reflejan que al tiempo que se ha dado una expansión del microtráfico, los GDO han diversificado sus portafolios a partir de la predación del patrimonio de los habitantes del cantón.

A falta de cifras de victimización que permitan comprender la magnitud del subregistro en las cifras de la delincuencia predatoria, los GDO y los grupos de delincuencia común terminan beneficiándose del miedo generalizado que existe hacia las consecuencias que podría generar una denuncia. A esto se suma, según reportaron participantes, una desconfianza hacia la efectividad de las instituciones de seguridad y justicia para proteger la vida y la propiedad.

Sin embargo, en el caso de los robos a personas, las denuncias registradas en Milagro han crecido exponencialmente en los últimos 4 años. De acuerdo con el Gráfico 8, este tipo de denuncias crecieron un 50% en 2022, frente a los 318 casos registrados para la vigencia 2021.

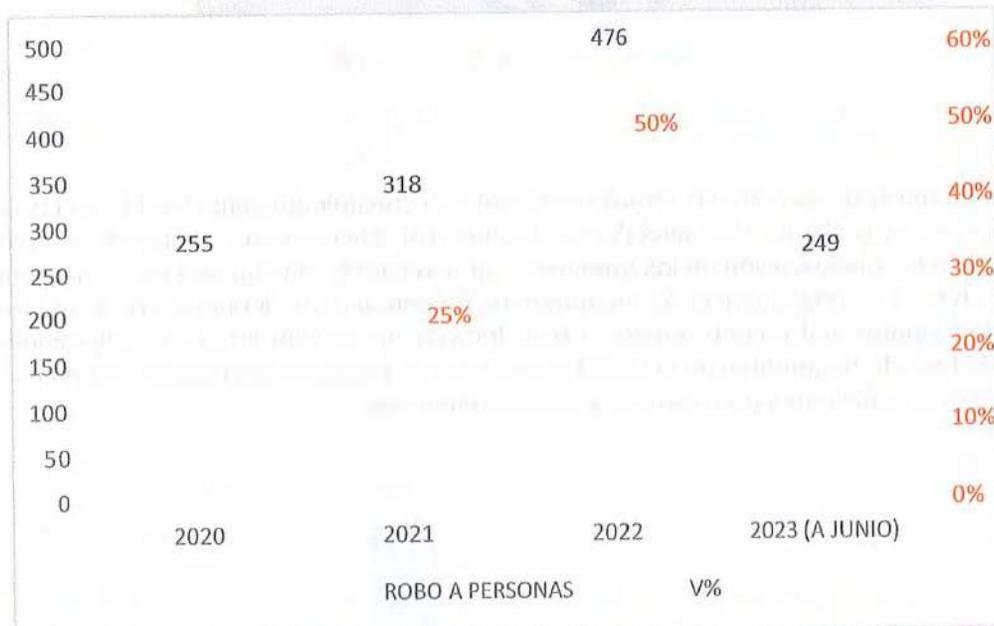


Gráfico 8. Número y variación porcentual de las denuncias registradas por roba a personas 2020 - JUN/2023. Fuente: Elaboración UNODC a partir de datos del Sistema David.



En el caso de los robos de domicilios, si bien se observa un crecimiento marginal del 10% frente a las denuncias registradas en 2021, podría establecerse que el subregistro puede ser mayor en barrios del cantón donde los grupos delincuenciales desarrollan mayores ejercicios de control social.

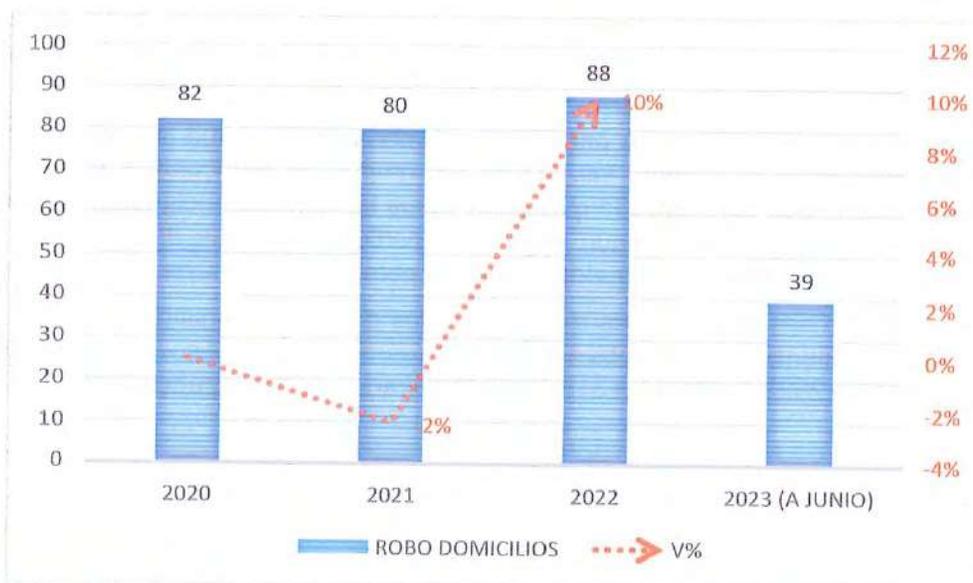


Gráfico 9. Número y variación porcentual de las denuncias por robo de domicilios 2020 - JUN/2023. Fuente: Elaboración UNODC a partir de datos del Sistema David

66

El robo a unidades económicas también presenta un crecimiento considerable en las denuncias al compararse los últimos dos años (Véase Gráfico 10). Sin embargo, el análisis se complejiza si se asocia a la consideración de los gremios, según la cual se ha impuesto el cobro generalizado de 'vacunas'. En consecuencia, los incrementos en este tipo de denuncias podrían arrojar luces sobre los lugares del cantón donde, o bien todavía no se han impuesto extorsiones, o bien donde la falta de hegemonía de un GDO, permiten que los establecimientos comerciales tengan los incentivos suficientes para proceder con las denuncias.

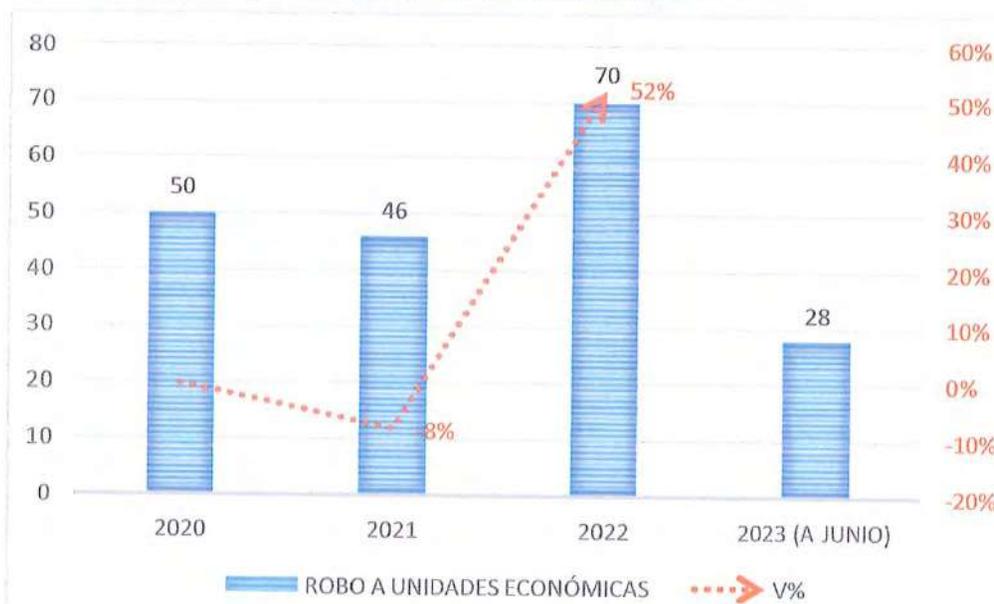


Gráfico 10. Número y variación porcentual de las denuncias por robo a unidades económicas 2020 - JUN/2023. Fuente: Elaboración UNODC a partir de datos del Sistema David.

Como se observa en el Gráfico 11, las denuncias registradas en el Sistema David por robo de carros en Milagro presentaron la mayor variación porcentual (160%) del periodo analizado en el año 2021, pues de acuerdo con la sumatoria registrada en 2020, este tipo de casos no parecía ser tan habitual en el cantón.

Ahora bien, que en el último año continúen incrementándose de forma considerable, constituye una alerta para que las instituciones establezcan si detrás de los casos solo estaría la motivación para su uso en otras actividades delincuenciales, o bien si se está configurando un nicho de economía ilegal asociado al tráfico de autopartes. En relación con las denuncias por robo de autopartes también existió una reducción, aunque marginal (Véase Gráfico 13).

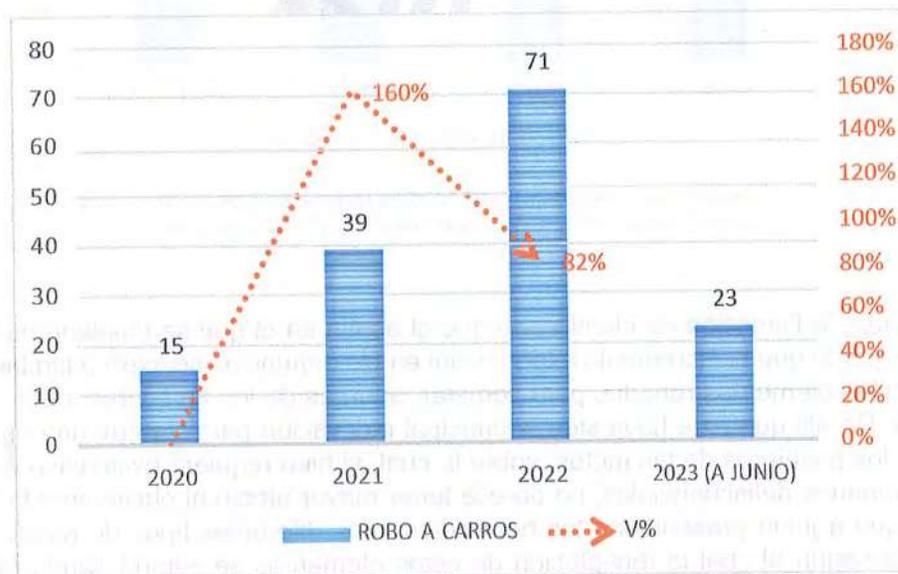


Gráfico 11. Número y variación porcentual de las denuncias registradas por robo a carros 2020 - JUN/2023. Fuente: Elaboración UNODC a partir de datos del Sistema David.

Según las cifras oficiales (Véase Gráfico 12), y si el subregistro en las cifras de robos a personas no fuera tan alto, se podría afirmar que en el periodo 2020 a 2023 en Milagro se robaron más motos, que asaltos a personas. Esta paradoja en las cifras, sin embargo, sí es indicador de las múltiples aristas que se articulan con esta economía ilegal. La Dirección de Seguridad y Convivencia considera que los robos a motos se incrementaron en tanto que las motocicletas son el principal medio de transporte en el cantón, al tiempo que el transporte informal ('mototaxi') ha tendido a generalizarse. Es decir, de entrada, se cuenta con una alta probabilidad estadística para la comisión de estos delitos, por cuenta de la disposición de un gran parque automotor.





Gráfico 12. Número y variación porcentual de las denuncias registradas por robo a motos 2020 - JUN/2023. Fuente: Elaboración UNODC a partir de datos del Sistema David.

68

Por otra parte, la Dirección ha identificado que el asalto en el que se emplean motocicletas es recurrente, por lo que el incremento exponencial en las denuncias se explica también porque se emplean estos elementos robados para cometer, además de los anteriores, otros delitos como homicidios. De allí que esta haya sido la principal motivación para expedir una ordenanza que regulara a los pasajeros de las motos, sobre la cual, si bien requiere evaluación de su impacto en los fenómenos delincuenciales, no parece tener mayor efecto al observarse la magnitud de las cifras que a junio presentaban los homicidios y los diferentes tipos de robo⁶. Finalmente, la hipótesis según el cual la receptación de estos elementos se estaría dando más hacia los territorios rurales para vender las motos robadas se está analizando.

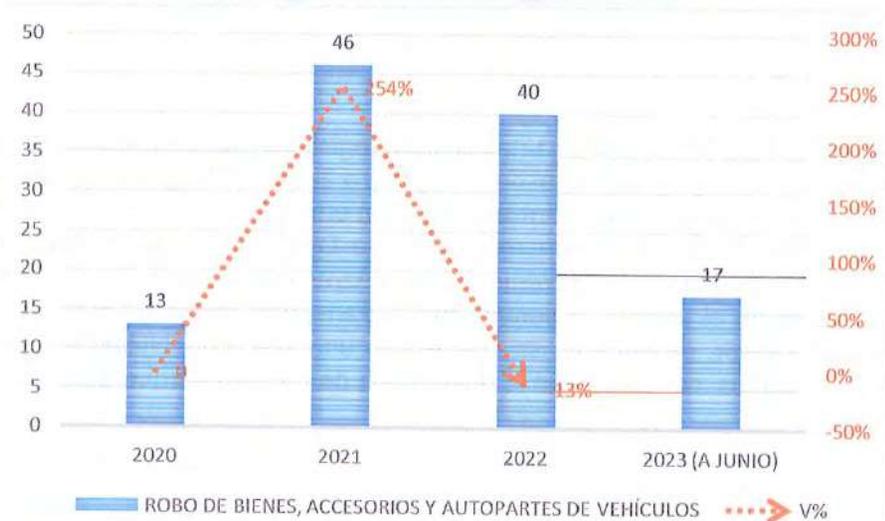


Gráfico 13. Número y variación porcentual de las denuncias registradas por robo de bienes, accesorios y autopartes de vehículos 2020 - JUN/2023. Fuente: Elaboración UNODC a partir de datos del Sistema David.

7. Si bien la evaluación de cada medida debe hacerse de acuerdo con su contexto local específico, un estudio de esta misma restricción, realizada en seis ciudades de Colombia evidenció que la medida no contribuye a reducir la criminalidad. (El Tiempo, 2020)

Extorsión: Para la Federación de Cámaras de Comercio de Ecuador, los cantones pequeños de la Costa de Guayas pueden pagar entre USD\$1500 y USD\$2000 al mes por extorsiones procedentes de organizaciones criminales, al tiempo que los reportes de negocios bajo amenaza suelen provenir de cantones como Naranjal, Quevedo, Babahoyo y Santo Domingo (Primicias, 2022).

Por su parte, los gremios del cantón evidencian que las prácticas extorsivas incluyen el cálculo preliminar por parte de los extorsionistas de las ganancias de los negocios, de forma tal que si deducen que un establecimiento obtiene más de USD\$ 50 diarios, la “vacuna” puede oscilar entre los USD \$300 y USD \$500 al mes. Los gremios del cantón comparten la conclusión de la Cámara de Comercio de Milagro, según la cual los microempresarios terminan siendo los más afectados, al tiempo que señalaron que algunos comerciantes optaron por irse del cantón por no poder pagarlas y por el temor a las represalias.

En consecuencia, estudio de estos fenómenos desde la perspectiva cuantitativa tiene poco que aportar. Desde el punto de vista cualitativo, sin embargo, los escenarios de construcción del Plan permiten concluir, en primer lugar, que su generalización en Milagro es resultado también de una inadecuada gestión de los datos personales, incluida la exposición de estos en redes sociales. De hecho, para algunos funcionarios la Ley de Transparencia que requiere de publicidad de los datos, termina exponiéndolos a la extorsión. En segundo lugar, el componente preventivo de la Policía levantó información cualitativa sobre la dinámica extorsiva a comerciantes en el cantón y concuerda con el temor generalizado que siente la ciudadanía para denunciar las ‘vacunas’.

Secuestro extorsivo: Tan solo durante el primer semestre de 2023, los partes policiales por secuestro extorsivo en Milagro se cuadruplicaron frente a una única denuncia que existe en los registros para las vigencias 2020 – 2022. Por medio del proceso participativo de formulación se pudo constatar además que estas cifras el subregistro también puede ser considerable; algunos participantes manifiestan conocer de presuntos casos de ‘secuestros express’, en los que familiares prefieren no denunciar y pagar el valor de la extorsión por el miedo a la integridad de la víctima.

69

3.1.2 Conflictividades sociales

En Milagro, las conflictividades sociales tienen repercusión marginal sobre la violencia letal. De esta forma, en 2022 se cometieron 6 homicidios intencionales que pueden ser asociados a motivaciones como la violencia comunitaria y la violencia intrafamiliar. En consecuencia, fueron delitos ocasionados por conflictos asociados a riñas, deudas, litigios de tierras, linchamientos y asuntos sentimentales.

No obstante, como se observa a continuación, en el caso de la violencia social, se encontró un alto grado de violencias basadas en género como contra NNA. En relación con los comportamientos contrarios a la convivencia, contravenciones o incivildades predominan comportamientos como libadores, consumo de sustancias psicoactivas en el espacio público, incorrecta disposición de residuos, y el uso inapropiado del espacio público. La mayoría de las incivildades se concentran, de acuerdo con datos proporcionado por el ECU-911, en los subcircuitos céntricos del cantón.

3.2.3.1 Violencia social

Las violencias basadas en género que afectan a las mujeres suelen ser más recurrentes en espacios como el familiar, laboral y educativo. En el primer caso, las participantes afirmaron que en los casos en que se presenta violencia intrafamiliar suele estar de por medio del consumo de drogas o alcohol por parte de los miembros de la familia, aunque muchas otras pueden llegar a ser susceptibles a este tipo de violencia porque, generalmente, en función de una mayor vulnerabilidad a la dependencia económica, tienen que convivir con los agresores en casa. Los entornos escolares tampoco resultan ser suficientemente protectores para ellas, en tanto que si

bien en estos lugares terminan por reproducirse los patrones violentos y machistas, están más expuesta a situaciones de acoso y abuso sexual por parte de docentes y/o compañeros. Además, en algunos entornos escolares, pueden presentarse casos en los que las autoridades de las instituciones educativas no denuncian ni promueven su denuncia.

Las milagreñas reportaron que están expuestas a conflictividades sociales en el entorno laboral, porque además que en su mayoría perciben que pueden perder su fuente de ingresos, tampoco se disponen de mecanismos y garantías suficientes para denunciar el acoso sexual. Ciertamente, para ellas resulta demasiado probable que muchas empresas, ni siquiera se dispongan de protocolos para prevenir o canalizar la gestión de las violencias basadas en género.

Finalmente, consideran que las victimizaciones más recurrentes son de tipo psicológico, seguidas por las de tipo físico e inclusive femicidas. Al contrastarse esta última percepción con las cifras de femicidios en el cantón, puede estar ocurriendo que un número de casos relevantes terminen por categorizarse como homicidios intencionales, en tanto que logran imponerse visiones machistas de la seguridad por parte de las instituciones de seguridad y justicia. Asimismo, la necesidad de que un juez deba sentenciar primero que un homicidio intencional se trata en realidad de un homicidio, el conteo de los casos suele presentar retrasos en la estadística.

En relación con las violencias basadas en género, de las que son susceptibles las personas del cantón con orientación sexual e identidad de género diversa suelen ocurrir como resultado de presuntas prácticas más discriminatorias hacia las mujeres trans. Tales prácticas incluirían su exclusión de entornos de formación y laborales, con lo que generalmente deben dedicarse a ejercer actividades sexuales pagas mal remuneradas. La necesidad de generar ingresos que les permitan su subsistencia, cuando reciben entre USD\$ 3 y USD\$ 5 por relación sexual (como lo documentó la representación de las comunidades LGBTIQ+ del cantón) las hace, por demás, mucho más susceptibles de riesgo de padecer enfermedades de transmisión sexual y VIH.

70

Los factores que podrían explicar los hechos de violencia contra los Niños, Niñas y Adolescentes del cantón responden, según los participantes, a problemas estructurales como los relacionados con la crianza donde suele “naturalizarse la violencia”. Además de la violencia intrafamiliar, los adolescentes más vulnerables del cantón deben trabajar desde muy cortas edades para contribuir con los ingresos del hogar, con lo que terminan desertando de las instituciones educativas y al cumplir la mayoría de edad las posibilidades de conseguir un empleo digno en la legalidad se reducen considerablemente.

Los conflictos que pueden generar riñas en los espacios urbanos del cantón suelen estar asociadas a los libadores y al consumo de sustancias. Observando que en el cantón recientemente han proliferado establecimientos comerciales que no solo se dedican al expendio de alcohol, sino que promueven su consumo en los andenes, se incrementa el riesgo de riñas. Si a todo ello se suma que las personas pueden estar armadas en estos espacios, las confrontaciones por intolerancia pueden desencadenar en violencia letal. En los espacios rurales, las riñas se asocian más a conflictos por linderos.

Finalmente, y dada la generalizada desconfianza hacia la efectividad de las instituciones de justicia, es probable no solo que las riñas tiendan al incremento, sino también que los casos de linchamiento (se presentó un caso en 2022) y los de justicia por mano propia se multipliquen en los próximos años. Durante la fase de diagnóstico no se reportaron casos asociados a prácticas de exterminio social.

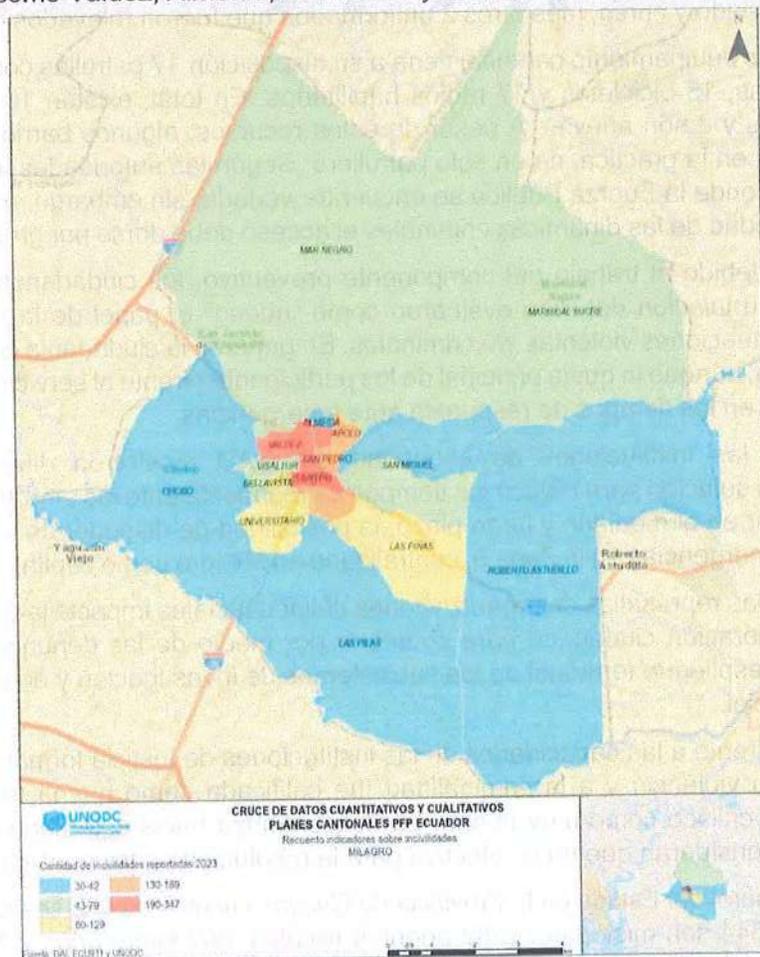
3.2.3.2 Incivildades

El comportamiento más generalizado correspondería al consumo de sustancias psicoactivas, incluyendo libadores, en el espacio público, en especial en los parques de Milagro. Seguidamente, la alta informalidad que existe en cantón promueve el incorrecto uso del espacio y vía pública (Ordenanza GADMM-034-2017). Los partes policiales por tenencia o porte de armas han crecido también exponencialmente, pasando, según los datos del Sistema David, de 25 registros en 2020 a 75 solo en el primer semestre de 2023.

En relación con comportamientos que pueden afectar la convivencia en materia de ambiente, los más recurrentes reportados por los participantes correspondieron a la incorrecta disposición de residuos, como a la realización del reciclaje en la vía pública. El primero se explica porque algunas personas disponen de los residuos en las aceras y postes después del horario de recolección.

El segundo porque los 'chamberos' no disponen de lugares suficientes, ni de los instrumentos para transportar los residuos aprovechables, con lo que si el proceso se realiza en la vía pública los desechos no son recogidos. Ambos comportamientos tienen el potencial de generar riñas entre vecinos.

Adicionalmente, son también recurrentes comportamientos que pueden desencadenar en homicidios o lesiones en accidente de tránsito. A pesar de que la motocicleta es el medio de transporte más usado, se requieren mayores intervenciones en términos de promoción de cultura vial. Como se observa en el Mapa 14, las incivildades se concentran también en circuitos del centro del cantón como Valdez, Almeida, San Pedro y centro.



Mapa 7. Concentración de las incivildades por circuito.
Fuente: Elaboración UNODC a partir de datos suministrados por el ECU-911

3.3 Capacidades

La dimensión de capacidades del Plan Cantonal de Seguridad de Milagro identifica fortalezas, atributos y recursos disponibles que contribuyen a la coproducción de entornos para reducir la vulnerabilidad y contribuir a la mitigación de amenazas, que pueden afectar las diferentes dimensiones de la seguridad humana.

En tal sentido, permite identificar los medios institucionales objetivos con los que cuenta la administración local, pero también las diferentes formas de organización y acción comunitaria tanto para la generación de sinergias entre la institucionalidad-ciudadanía, como para promover acciones de resiliencia. La mayoría de las capacidades que a continuación se describen, se obtuvieron de los instrumentos aplicados durante los ejercicios participativos de formulación.

3.3.1 Institucionales

En perspectiva comparada con el cantón Durán, Milagro cuenta con mayores capacidades institucionales para sobreponerse a las vulnerabilidades y amenazas identificadas en este diagnóstico, aunque también persisten desafíos para la gestión territorial de la seguridad. En primer lugar, en relación con el dispositivo policial específico, a septiembre del año en curso, el inventario según información suministrada en entrevista por la comandancia del Distrito, incluye 334 policías del componente preventivo, 154 presentan novedad por servicios policiales de comisión – traslado y curso, más otros 2 uniformados que fueron relevados del cargo.

Por su parte, el equipamiento cantonal tiene a su disposición 17 patrullas con circulación normal, 38 motocicletas, 15 bicicletas y 17 radios habilitados. En total, existen 10 UPC, de las cuales 7 son antiguas y 3 son nuevas. A pesar de estos recursos, algunos barrios solo pueden tener disponibilidad, en la práctica, de un solo patrullero. Según las autoridades, no existen territorios en el cantón donde la Fuerza Pública se encuentre vedada, sin embargo, existen territorios que por la complejidad de las dinámicas criminales el acceso debe darse por grupos de uniformados.

En especial, debido al trabajo del componente preventivo, los ciudadanos participantes en el proceso de formulación del Plan evaluaron como “bueno” el papel de la Fuerza Pública para responder a situaciones violentas y/o criminales. En general, la ciudadanía conserva la confianza hacia la policía, aunque la queja principal de los participantes frente al servicio de policía obedeció a las demoras en los tiempos de respuesta ante emergencias.

No obstante, las instituciones de seguridad del GAD mostraron disposición a proponer alternativas de solución para reducir los tiempos de respuesta ante las emergencias. Para ello, se sugirió estudiar en el mediano y largo plazo, la posibilidad de disponer de un centro regional de atención de emergencias en la Zona 5, centralizado en Milagro como capital administrativa zonal.

El miedo ante las represalias de organizaciones delincuenciales impacta la productividad policial, como la colaboración ciudadana para contribuir por medio de las denuncias. A lo anterior se suma que el despliegue territorial de los subsistemas de investigación y de inteligencia obedece al nivel provincial.

La valoración frente a las capacidades de las instituciones de justicia formal para resolver casos asociados a la violencia y a la criminalidad fue calificada como buena, sin embargo, ningún participante la calificó como muy buena. La desconfianza hacia este tipo de instituciones está dada porque consideran que no es efectiva para la resolución de los conflictos.

La Fiscalía General del Estado en la Provincia de Guayas cuenta con 642 servidores y trabajadores, de los cuales 544 son misionales (182 agentes fiscales, 207 secretarios y 155 asistentes) y 98 personal administrativo. La atención a la ciudadanía se hace a través de 154 Unidades Fiscales,

de las cuales 90 corresponden a unidades especializadas: 6 Fiscalías de Accidentes de Tránsito, 6 Fiscalías de Administración Pública, 4 Fiscalías de Adolescentes Infractores, 14 Fiscalías de Delincuencia Organizada Trasnacional e Internacional, 8 Fiscalías de Fe Pública, 9 Fiscalías de Patrimonio Ciudadano, 10 Fiscalías de Personas y Garantías, 15 Fiscalías de Soluciones Rápidas, 16 Fiscalías de Violencia de Género, 1 Fiscalía de Asuntos Indígenas, 1 Fiscalía de Espacios Acuáticos, 33 Fiscalías Multicompetentes ubicadas en 16 cantones.

Además, cuenta con un punto de atención en Milagro. En 2022 se registraron 439 denuncias por delitos flagrantes en el cantón (Fiscalía Provincial de Guayas y Galápagos, 2023).

Por su parte, la mayoría de las valoraciones relacionadas con la gestión de la Alcaldía para responder a las necesidades de seguridad y convivencia suelen ubicarse en el espectro entre bueno y muy bueno. Las valoraciones positivas proceden de consideraciones como la cercanía con las comunidades, el trabajo en los territorios y que las asistencias se ejecutan en tiempos relativamente cortos. Al tiempo que la Dirección de Seguridad y Convivencia atraviesa por un proceso de reorganización institucional con el propósito de mejorar la respuesta ante los retos actuales.

Frente a la responsabilidad de otras instituciones en la seguridad, la información recabada permite concluir que la Dirección de Inclusión Social dispone de auxilios psicosociales y se coordina con el Ministerio de Educación y con el Consejo Cantonal de Protección de Derechos para intervenir casos de consumo. Por su parte, aunque el GAD intentó promover en los colegios charlas de prevención, no pudo hacerlo por asuntos de competencia con el Ministerio de Educación.

La Junta Cantonal de Protección suele procesar casos para atender la violencia de género y contra NNA. Durante el proceso de formulación, el Ministerio de Salud mostró mayor disposición a vincularse activamente con las acciones del Plan Cantonal.

A pesar de tener competencia en diferentes dimensiones de Seguridad Humana, la Dirección de Inclusión Social cuenta con conocimientos territoriales e interdisciplinarios para gestionarlos. Por su parte, la Dirección de Ambiente implementa procesos de monitoreo para la gestión de riesgos y comprende las vulnerabilidades cantonales ante eventos, como inundaciones e incendios, que podrían generarse como resultado del Fenómeno de Niño. Bomberos de Milagro tuvo la oportunidad de actualizarse en materia de la intensificación de riesgos ante futuros escenarios de los eventos climáticos.

La principal capacidad concreta, que ha sido resultado de los procesos de coordinación interinstitucional, corresponde al desarrollo de un sistema de distribución de agua gratuito para los territorios del cantón que no están conectados a la red de agua potable. Por medio de prácticas comunicativas en redes sociales en las que se informa de la gratuidad de este servicio, se ha evitado que se generen actividades ilegales como el tráfico de agua.

No obstante, el sistema no deja de estar en riesgo de ser presa de las mafias de agua, por lo que requiere ser fortalecido para incrementar la recurrencia en la prestación de este servicio.

El proceso de transferencia de competencias entre la Agencia Nacional de Tránsito del Ecuador y la Empresa Pública Municipal de Movilidad, Tránsito y Transporte de Milagro (EMOVIM), ha sido arduo y persisten en el mediano y largo plazo los retos en materia del control al amplio número de motocicletas que circulan por el cantón.

Frente a los limitados recursos específicos de la Dirección de Seguridad y Convivencia (aproximadamente USD\$ 150.000), esta comprende que, desde el enfoque de Seguridad Humana, los recursos para su gestión no corresponden únicamente a los presupuestados para su cartera, sino que puede articular la oferta de otras direcciones y coordinarse con otros actores cantonales y provinciales con el fin de lograr objetivos del Plan Cantonal. Sin embargo, casi la mitad de los encuestados consideran que la principal dificultad en la gestión de los recursos públicos para la gestión de la seguridad y convivencia corresponde a la escasez.

Asimismo, consideran necesario implementar acciones de mejora en las fases de planeación y ejecución de los proyectos con el fin de que se cumplan los objetivos planteados.

3.3.2 Comunitarias

Las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), academia y gremios de Milagro se involucraron activamente en la coproducción del Plan. Existe mayor sinergia entre de las OSC, academia y cooperación internacional para contribuir a comprender los retos cantonales en materia de seguridad humana. Algunas de estas Organizaciones si bien trabajan desde Guayaquil, tienen despliegue territorial en asentamiento humanos irregulares como Aguas de Belén y Voluntad de Dios, y han generado productos de investigación materia de seguridad y derechos humanos.

Por su parte, las comprensiones de la seguridad de los gremios no se limitan a la promoción de compra de tecnología para la seguridad y vigilancia de la operación de establecimientos comerciales y el parque industrial. De hecho, comprenden la importancia de asumir enfoques alternativos para la gestión territorial de la seguridad y se comunican constantemente con las OSC y la academia. Así como la ciudadanía, todos estos sectores conservan la confianza hacia la institución policial, en especial hacia su componente preventivo.

Las lideresas barriales y autoridades mujeres del cantón, participaron del proceso de formulación del Plan y tienen especial interés en participar e involucrarse en actividades de prevención de la violencia de género. Para ello, la vicealcaldesa tiene especial interés en la creación de la Unidad de la Mujer y, en conjunto con el concejo y lideresas han implementado acciones en la búsqueda de apoyos de la cooperación internacional para materializarla.

74

Mención especial merecen las capacidades organizativas y de acción de las personas en condición de discapacidad del cantón. No solo se involucraron activamente en la formulación del Plan, sino que también tienen capacidades de generar espacios de discusión sobre las dinámicas de inseguridad y violencia en el cantón, e identificar aquellas situaciones que particularmente les hacen más vulnerables ante estas.

Las personas con Orientación Sexual e Identidad de Género Diversa / comunidades LGBTIQ+ de Milagro cuentan con representantes conscientes de las dinámicas de inseguridad propias que les afectan. La participación de su representante en el proceso de formulación desarrollado permitió identificar que las comunidades cisgénero han logrado mayores avances en términos de organización, reconocimiento e inclusión económica y social, no sin dejar de ser víctimas de discriminación. Asimismo, que las comunidades trans son las más marginadas en el cantón en términos de inclusión social y económica, por lo que sus capacidades de organización para la exigencia de sus derechos deben ser fortalecidas.

En general, las capacidades de acción de las comunidades en materia de seguridad son producto de procesos de fortalecimiento organizacional mediante la conformación de comités de seguridad ciudadana y la formación de organizaciones comunitarias como los consejos barriales. En consecuencia, las organizaciones comunitarias han llevado a cabo procesos para la adquisición de tecnología de seguridad comunitaria.

Asimismo, promueven la unión en la diversidad ante los retos que implica la crisis de inseguridad en el cantón. Finalmente, se cuenta con procesos de fortalecimiento de los diferentes liderazgos sociales para la comprensión e intervención en los asuntos de seguridad ciudadana que afectan el cantón, aunque deben producirse mayores iniciativas para la inclusión del enfoque de seguridad humana en todo el ciclo de política local.

4. Formulación estratégica del Plan Cantonal de seguridad y convivencia

4.1 Definición del problema público

Según la Metodología de Marco Lógico de la CEPAL, para formular una buena política pública es necesario conocer el problema. Es decir, no es posible proponer alternativas de solución sin haber antes identificado plenamente el problema que se quiere tratar. En este orden de ideas, es oportuno identificar: i) el problema central ii) los efectos del problema central iii) las causas del problema central (CEPAL, 2015).

La aplicación de esta metodología a partir de los resultados del diagnóstico para el cantón, permitió identificar que el problema central es: el debilitamiento del tejido social y las limitaciones institucionales han propiciado el incremento de las manifestaciones delictivas, contravencionales y violentas en Milagro.

Conectado a este, se identificaron una serie de causas y efectos que se exponen en la siguiente tabla:

Eje temático	Condiciones socioeconómicas y prevención situacional		Articulación y capacidades para la prevención, control y mitigación del crimen organizado		Conflictividad social y resiliencia comunitaria	
Efectos indirectos	Riesgo de profundización de vulnerabilidades en el cantón		Territorios propensos al control de GDO		Persistencia de violencias contra NNA	
	Niños, Niñas y adolescentes propensos al uso y utilización para la comisión de delitos		Mayores condiciones para el tráfico de tierras		Exclusión política de comunidades LGBTQ+ y mayor violencia económica contra comunidades trans	
	Mano de obra presa fácil de organizaciones delincuenciales	Uso de vías arteriales para la comisión de delitos como tráfico de drogas y armas	Limitada capacidad de las decisiones conjuntas para intervenir las dinámicas del crimen organizado		Femicidios y violencia contra la mujer	
	Incremento del número de personas con consumo problemático	Uso inapropiado espacios públicos	Incremento en la recurrencia de manifestaciones delictivas	Incremento del transporte informal, de las contravenciones de tránsito y de los delitos que se cometen en moto	Persistencia de incivildades y contravenciones como libadores, porte de armas, incorrecta disposición de residuos, mal uso del espacio público, consumo de SPA en el espacio público	Incremento de los riesgos en para la seguridad comunitaria y personal
	Asentamientos humanos irregulares sin acceso a servicios básicos	Dificultades para la detección y sanción de incivildades, contravenciones y delitos	Configuración de condiciones propicias para la profundización y diversificación de actividades ilegales	Resultados operativos limitados para enfrentar mercados ilegales y violencia criminal	Persistencia de homicidios por intolerancia	Comprensión limitada de los fenómenos que afectan la seguridad humana en el cantón



Efectos Directos	Cobertura informal e ilegal de las necesidades básicas insatisfechas de la población	Configuración de situaciones que pueden afectar la seguridad y convivencia	Aplicación descoordinada y desarticulada de los lineamientos de política pública de seguridad	Incremento de los delitos de alto impacto	Conflictividad social considerable	Limitada efectividad de la participación ciudadana en la gestión de la seguridad y convivencia
Problema Central	El debilitamiento del tejido social y las limitaciones institucionales han propiciado el incremento de las manifestaciones delictivas, contravencionales y violentas en Milagro					
Causas Directas	Limitada cobertura institucional a las necesidades básicas insatisfechas de la población	Entornos propicios para la comisión de incivildades, contravenciones y delitos	Efectividad limitada de los ejercicios de corresponsabilidad para la seguridad ciudadana	Limitadas capacidades para la disuasión, control y judicialización de la delincuencia	Escasa apropiación de normas y mecanismos de convivencia social pacífica	Capacidades comunitarias con limitaciones
Causas indirectas	Alto flujo de personas y limitado acceso a la vivienda y a servicios públicos	Espacio público con problemas de luminaria	Falta de articulación entre la nación y el territorio para reducir vulnerabilidades que afectan la seguridad humana	Organismos de seguridad y justicia con conocimiento y equipamiento limitado para enfrentar al crimen organizado como amenaza emergente	Limitada capacidad de medios para imponer correctivos efectivos a incivildades y contravenciones que pueden intensificar la intolerancia	Escasa socialización de los estudios en materia de seguridad humana desarrollados por la sociedad civil
	Capacidades limitadas para la prevención y reducción de daños asociados al consumo de sustancias psicoactivas	Deterioro de la infraestructura en parques y zonas verdes	Falta de coordinación para la investigación y judicialización de delitos	Capacidades limitadas para el control del alto flujo de tránsito de motos	Escasa socialización de incivildades y contravenciones que afectan la convivencia	Efectividad limitada de los ejercicios de promoción de la seguridad comunitaria, autoprotección y denuncia
	Escasas oportunidades de empleabilidad	Falta de control efectivo sobre las vías de comunicación con Guayaquil	Coordinación limitada en el marco del Consejo Cantonal de Seguridad Ciudadana		Machismo contra y dependencia económica de las milagreñas	
	Incremento de la deserción escolar		Falta de articulación para implementar decisiones conjuntas en la intervención de invasiones		Machismo y discriminación hacia poblaciones con Orientaciones Sexuales e Identidades de Género Diversas	
	Emergencia climática y eventos climáticos adversos como el fenómeno del niño		Coordinación limitada entre el GAD y la información procedente de los subsistemas de prevención, investigación e inteligencia		Violencia intrafamiliar y naturalización de la violencia en las pautas de crianza	

Tabla 9. Árbol de problemas para el Cantón Milagro. Fuente: Elaboración UNODC, a partir de datos obtenidos durante la fase de diagnóstico.

4.2 Definición de los objetivos

Para la correcta definición del objetivo de política pública, la Metodología de Marco Lógico establece que se debe convertir los estados negativos del árbol de problemas en soluciones, expresadas en forma de estados positivos. En este sentido, el análisis de los objetivos permite describir la situación futura a la que se quiere llegar con la política pública. Como resultado de este ejercicio, se construyó un árbol de objetivos (Véase Tabla), mediante el cual fue posible identificar el objetivo principal del Plan Cantonal de Seguridad, así como los objetivos específicos que permiten la construcción de las líneas estratégicas de este:

Objetivo general:

Fortalecer las capacidades institucionales y comunitarias para prevenir y controlar las manifestaciones delictivas, contravencionales y violentas en Milagro.

Objetivos específicos:

- 1.Reducir las vulnerabilidades sociales y situacionales en el espacio público para mejorar las intervenciones sobre la comisión de incivildades, contravenciones y delitos.
- 2.Fortalecer la articulación y capacidades de los organismos de seguridad y justicia cantonales para el control y judicialización de la delincuencia.
- 3.Robustecer la participación comunitaria en la gestión territorial de la seguridad y convivencia para reducir las violencias producto de conflictividades sociales.

Eje temático	Condiciones socioeconómicas y prevención situacional		Articulación y capacidades para la prevención, control y mitigación del crimen organizado		Conflictividad social y resiliencia comunitaria	
Fines indirectos	Reducir el riesgo de profundización de vulnerabilidades en el cantón		Reducir el número de territorios propensos al control de GDO		Reducir los casos de violencia contra NNA	
	Reducir el número de Niños, Niñas y Adolescentes propensos al uso y utilización para la comisión de delitos		Reducir la propensión de los territorios para la profundización de dinámicas asociadas al tráfico de tierras		Incrementar las acciones de protección e inclusión de las comunidades LGBTIQ+ para prevenir violencias	
	Reducir los incentivos para que las personas no sean mano de obra presa fácil de mercados ilegales	Reducir las situaciones que propician el tráfico de drogas y armas	Potenciar las decisiones conjuntas de los organismos cantonales de seguridad y justicia		Prevenir femicidios y violencias contra la mujer	
	Reducir el número de personas con consumo problemático	Mejorar las condiciones físicas del espacio público para su apropiación	Reducir la recurrencia de manifestaciones delictivas	Reducir el transporte informal, contravenciones de tránsito y prevenir delitos que se cometen en moto	Reducir la recurrencia de incivildades y contravenciones	Promover la efectividad de los ejercicios de seguridad comunitaria



78

<p>Fines Indirectos</p>	<p>Generar mayores condiciones de acceso a vivienda y a servicios públicos</p>	<p>Mejorar la efectividad de las intervenciones sobre incivildades, contravenciones y delitos que se cometen en el espacio público</p>	<p>Intervenciones conjuntas efectivas entre la nación y el territorio para reducir las condiciones que propician la profundización y diversificación de mercados ilegales</p>	<p>Fortalecer las capacidades de los organismos de seguridad y justicia cantonales para judicializar los delitos</p>	<p>Prevenir homicidios por intolerancia</p>	<p>Fortalecer la comprensión de los fenómenos que afectan la seguridad humana en el cantón</p>
<p>Fines Directos</p>	<p>Reducir la vulnerabilidades y las necesidades básicas insatisfechas en el cantón</p>	<p>Transformar entornos para prevenir incivildades, contravenciones y delitos</p>	<p>Incrementar la efectividad de las acciones de política pública en materia de seguridad</p>	<p>Fortalecer las capacidades de los organismos de seguridad y justicia cantonales para judicializar los delitos de alto impacto</p>	<p>Reducir las violencias producto de conflictividades sociales</p>	
<p>Medios Directos</p>	<p>Ampliar la cobertura institucional para reducir las necesidades básicas de la población</p>	<p>Implementar intervenciones para la recuperación del espacio público</p>	<p>Fortalecer los ejercicios de responsabilidad para la seguridad ciudadana</p>	<p>Promover el fortalecimiento de las capacidades de los organismos de seguridad y justicia para la investigación y judicialización de los delitos de alto impacto</p>	<p>Incrementar la efectividad de normas e intervenciones para la convivencia social pacífica</p>	<p>Fortalecer las capacidades comunitarias</p>
<p>Medios Indirectos</p>	<p>Implementar estrategias y acciones para incrementar el acceso a vivienda, agua, saneamiento básico y energía</p>	<p>Desarrollar intervenciones para mejorar el estado de la luminaria en los espacios públicos</p>	<p>Articular la oferta para reducir amenazas a la seguridad humana</p>	<p>Promover el fortalecimiento de capacidades de las instituciones locales de justicia</p>	<p>Mejorar la imposición de correctivos a incivildades y contravenciones que pueden intensificar la intolerancia</p>	<p>Promover el fortalecimiento en cantidad, calidad y difusión de los estudios en materia de seguridad humana desarrollados por la sociedad civil</p>
	<p>Fortalecer las intervenciones para reducir el consumo problemático de sustancias psicoactivas</p>	<p>Desarrollar intervenciones para recuperar la infraestructura de parques y zonas verdes</p>	<p>Intervenciones conjuntas para la prevención, investigación y judicialización de delitos</p>	<p>Desplegar capacidades y dispositivos para el control del alto flujo de tránsito de motos</p>	<p>Mejorar las acciones para intervenir y sancionar incivildades y contravenciones</p>	<p>Fortalecer los ejercicios de promoción de la seguridad comunitaria, autoprotección y denuncia</p>

Medios directos	Generar acciones público-privadas para incrementar las oportunidades locales de empleabilidad	Mejorar la efectividad de los dispositivos de control vial en las vías que conectan con Guayaquil	Mejorar la efectividad de las acciones del Consejo Cantonal de Seguridad	Fortalecer las atenciones de la Junta Cantonal de Protección de Derechos y los liderazgos para la inclusión integral de la Mujer
	Desarrollar acciones coordinadas con el Ministerio de Educación para reducir la deserción escolar		Fortalecer las intervenciones conjuntas para el control de invasiones	Fortalecer las atenciones Junta Cantonal de Protección de Derechos y los liderazgos para la inclusión de las poblaciones con Orientaciones Sexuales e Identidad de Género Diversas
	Implementar medidas de mitigación ante la emergencia climática y eventos adversos como el fenómeno del niño		Mejorar las intervenciones conjuntas entre el GAD y la Policía Nacional para reducir ejercicios de control de GDO	Fortalecer las atenciones de la Junta Cantonal de Protección de Derechos para la restitución de derechos de NNA

Tabla 10. Árbol de objetivos para el Cantón Milagro. Fuente: Elaboración UNODC-ROCOL, a partir de datos obtenidos durante la fase de diagnóstico.

4.3 Principios rectores

El Plan Cantonal de Seguridad de Milagro contempla los siguientes principios rectores para la formulación de sus estrategias y acciones.

-Mantenimiento de la paz y la seguridad:

El Plan se alinea con el propósito contemplado por la Carta de las Naciones Unidas, referente a tomar medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar amenazas a la paz, y para suprimir actos de agresión u otros quebrantamientos de la paz.

-Las personas como principal objeto de referencia: El principio ubica a los individuos en el centro de análisis y de la acción pública, de forma tal que el Plan incluye sus perspectivas y las de las comunidades, propiciando la inclusión y la participación significativa de los individuos como beneficiarios y agentes de

cambio. Para ello, el Plan desagrega datos para la comprensión de las vulnerabilidades diferenciales entre los grupos, en congruencia con el principio de "No dejar a nadie atrás".

-Integralidad: El Plan Cantonal de Seguridad de Milagro considera el espectro completo de desafíos que enfrentan las comunidades y las instituciones, en las siete dimensiones de la Seguridad Humana. Lo anterior con el propósito de identificar cómo tales desafíos se encuentran interconectados y vinculando a los actores en los diferentes niveles de gobierno y sectores de acuerdo con sus fortalezas y mandatos. A partir de ello, el Plan busca soluciones integradas basadas en alianzas fuertes para el logro de objetivos comunes, por medio de la coordinación de actores y articulación de la oferta interinstitucional.

-**Intervenciones específicas al contexto y basadas en evidencia:** Las estrategias y acciones formuladas tienen como punto de partida el análisis de contexto y observan tales factores como información esencial. Asimismo, sitúan lo local en su contexto amplio para entender sus características únicas y sus dinámicas de interacción con factores nacionales, regionales e incluso globales, por medio de la identificación de capacidades, activos y recursos en el nivel local para aprovecharlas y escalarlas. De esta forma, las estrategias contenidas en este Plan han sido determinadas con base en la evidencia científica para la toma de decisiones.

-**Prevención:** El Plan Cantonal de Seguridad de Milagro valora las necesidades y vulnerabilidades para generar medidas proactivas y de alerta temprana, por lo que anticipa riesgos y aborda tanto causas estructurales de las inseguridades como condiciones conductuales con el propósito de fortalecer su sostenibilidad.

-**Protección:** El Plan Cantonal de Seguridad de Milagro contempla, como principio operativo, el fortalecimiento de políticas, procesos e instituciones requeridas para proteger a las personas de amenazas e inseguridad críticas.

-**Empoderamiento:** Contempla las estrategias y acciones del Plan Cantonal de Seguridad de Milagro que permiten que las personas y las comunidades desarrollen su resiliencia ante situaciones críticas y fortalezcan su capacidad para actuar, en el marco de la legalidad, por su propia iniciativa para mitigar o responder a las crisis actuales o futuras.

-**Transparencia y rendición de cuentas:** El Plan Cantonal de Seguridad de Milagro está orientado a promover el uso debido de los recursos, a partir de un actuar claro, público e imparcial de los actores involucrados.

El Plan promueve la comunicación constante con la ciudadanía, el uso de datos abiertos para verificar sus avances, y el estricto cumplimiento de la obligación de las entidades de informar y explicar los avances y los resultados de su gestión.

80

4.4 Enfoques transversales

-**Enfoque de Seguridad Humana:** este enfoque adoptado por Naciones Unidas promueve la formulación de respuestas en clave de política pública más amplias y preventivas de carácter intersectorial, así como el desarrollo de soluciones contextualmente pertinentes, generando alianzas para contribuir a hacer realidad un mundo libre de temor, miseria y falta de dignidad.

-**Enfoque de derechos humanos:** El Plan orientará sus estrategias y acciones hacia la garantía, promoción, protección, prevención y restitución de los derechos humanos desde una perspectiva integral y de desarrollo humano. El Plan busca promover la protección de líderes y lideresas sociales; defensores y defensoras de derechos humanos; y víctimas de todo tipo de violencias.

-**Enfoque diferencial:** este enfoque reconoce las diferencias socioeconómicas, etarias, de género, diversidad funcional e identidad cultural; en la perspectiva de construir estrategias que contribuyan a cerrar brechas. El enfoque aborda la reducción de las vulnerabilidades de las personas según sus necesidades propias, en aras de transformar el entorno en el que viven y potencializar sus capacidades.

-**Enfoque comunitario:** El Plan promueve la participación de todos los actores involucrados en la seguridad y convivencia ciudadana, para ello, el enfoque comunitario incluirá a la ciudadanía de forma transversal y buscará fortalecer las capacidades comunitarias para liderar, exigir, cooperar, vigilar y gestionar la convivencia. A su vez, el enfoque comunitario busca reestablecer la confianza y los lazos afectados por el delito, promoviendo la integridad al interior de la comunidad y de las instituciones que participan de la seguridad.

-Enfoque territorial: este enfoque permite focalizar la implementación del Plan en las zonas de mayor incidencia de inseguridad y en las zonas con mayores necesidades institucionales para la seguridad y la convivencia. De esta forma, el Plan propone estrategias pensadas desde los territorios y promoverá el despliegue de la oferta de política pública en todo el cantón, incluidas las zonas rurales dispersas o de difícil acceso.

-Enfoque de género: El Plan buscará integrar las necesidades e intereses de hombres y mujeres y definir acciones que contribuyan a la igualdad de género a mujeres y a personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas (OSIGD), generando intervenciones transformadoras que contribuyan al cierre de las brechas estructurales de género. Además, buscará gestionar vulnerabilidades y riesgos específicos que enfrentan las mujeres, al tiempo que otorga un papel relevante a la atención efectiva e integral de todo tipo de violencias basadas en género, así como garantizar su participación activa como agentes de cambio en los espacios de toma de decisiones en los procesos de paz y seguridad.

-Enfoque de inclusión social: las estrategias que se adopten por medio de este Plan deben promover la inclusión de las poblaciones y comunidades que viven en situación de vulnerabilidad o marginalidad sin importar su nacionalidad. El Plan incluye estrategias que ayudan a recomponer los lazos sociales afectados por la violencia y el delito.

4.5 Líneas estratégicas

El árbol de objetivos planteado para el Plan Cantonal de Seguridad de Milagro permitió la identificación de 6 líneas estratégicas, distribuidas en 3 ejes para la consecución de los objetivos específicos señalados previamente, como se muestra en el esquema.

81

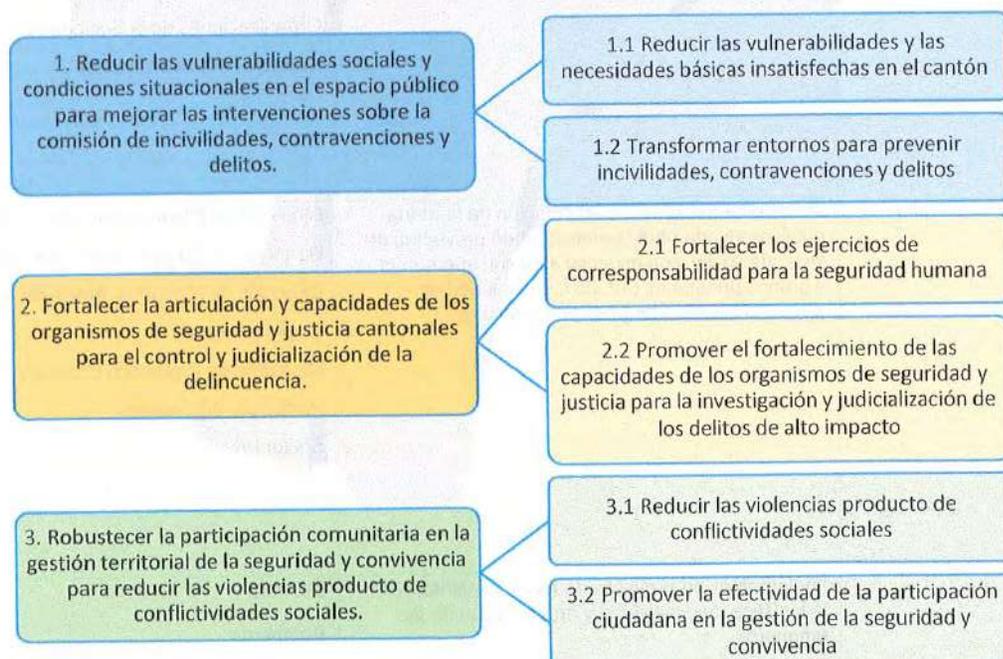


Ilustración 9. Esquema de objetivos y líneas estratégicas del Plan Cantonal de Seguridad de Durán. Elaboración UNODC-ROCOL, a partir de datos obtenidos durante la fase de diagnóstico.



4.6 Plan de acción

A continuación, se presenta la matriz de componentes, acciones, responsables (los principales resaltados en negrita) y potenciales socios que agrupa los medios a través de los cuales se operativizarán las estrategias del Plan.

Objetivo 1: Reducir las vulnerabilidades sociales y condiciones situacionales en el espacio público para mejorar las intervenciones sobre la comisión de incivildades, contravenciones y delitos.

Línea estratégica 1.1. Reducir las vulnerabilidades y las necesidades básicas insatisfechas en el cantón.

Esta línea estratégica busca intervenir las vulnerabilidades socioeconómicas esenciales que contribuyen a la generación de incivildades y delitos en el cantón. En tal lógica, se identificaron acciones que contribuyen a la promoción de servicios como el acceso a vivienda digna; la prevención y reducción de daños asociados al consumo de sustancias psicoactivas; generación de mayores oportunidades de empleabilidad local; la reducción de la deserción escolar; y la prevención ante el riesgo de profundización de la vulnerabilidad ambiental en el cantón.

Componente	Acción	Responsables y potenciales socios
Promoción del acceso a vivienda y a servicios públicos	Realizar jornadas de promoción de la oferta institucional e integral de los servicios del GAD en los asentamientos humanos irregulares procurando la regularización y legalización de asentamientos.	Dirección de Participación Ciudadana Dirección de Planificación para el Desarrollo Dirección de Catastro y Habilitación del Suelo Dirección de Riesgos y Ambiente Dirección de Seguridad y Control Territorial Dirección de Gestión de Financiamiento y Cooperación Organizaciones de la Sociedad Civil Cooperación Internacional
	Desarrollar acciones de articulación de la oferta público-privada para la ejecución de proyectos de vivienda social, con especial atención a personas y grupos prioritarios (art. 35 Constitución) en situación de pobreza y extrema pobreza.	Dirección de Planificación para el Desarrollo Dirección de Catastro y Habilitación del Suelo Dirección de Riesgos y Ambiente Empresa Viven Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda Prefectura del Guayas Sector Privado
	Implementar un proyecto de fortalecimiento de la logística, asociatividad y organización de los tanqueros	EPAMIL Bomberos
	Desarrollar proyectos para el mejoramiento de la calidad del agua potable, incluyendo el tratamiento a pozos con sedimentos	EPAMIL

Componente	Acción	Responsables y potenciales socios
Promoción del acceso a vivienda y a servicios públicos	Desarrollar campañas para fortalecer el conocimiento de la ciudadanía en el proceso de legalización de tierras	Dirección de Catastro y Habilitación del Suelo Dirección de Comunicación y Marketing Academia
	Desarrollar un estudio con recomendaciones en materia de la capacidad de tratamiento de aguas residuales en el cantón	EPAMIL Dirección de Obras Públicas Dirección de Gestión de Financiamiento y Cooperación Presidentes de Juntas Parroquiales Academia Cooperación Internacional
	Diseñar e implementar un proyecto dirigido a la construcción, limpieza de canales de aguas y a la recuperación de fuentes hídricas	Dirección de Riesgos y Ambiente EPAMIL Dirección de Obras Públicas Dirección de Gestión de Financiamiento y Cooperación Prefectura del Guayas Sector Privado
Prevención y reducción de daños asociados al consumo de sustancias psicoactivas	Desarrollar un estudio de caracterización del consumo de drogas y alcohol en el cantón con recomendaciones dirigidas a la prevención del consumo y a la reducción de daños	Dirección de Desarrollo e Inclusión Social Ministerio de Inclusion Económica y Social MIES Ministerio del Interior Policía Nacional Dirección de Seguridad y Convivencia Ministerio de Salud Secretaría Técnica de Articulación de Políticas de Prevención Integral De Drogas (SETED) Academia Organizaciones de la Sociedad Civil Cooperación Internacional (UNODC)
Generación de oportunidades de empleabilidad local	Desarrollar acompañamientos técnicos y financieros a emprendimientos y pequeñas empresas	Dirección de Desarrollo Económico Dirección de Gestión de Financiamiento y Cooperación Dirección de Participación Ciudadana Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES) Instituto de Economía Popular y Solidaria (IEPS) Gremios Asociación de Ingenieros Agrónomos de Guayas Academia Cooperación Internacional



Generación de oportunidades de empleabilidad local	Fortalecer las acciones de coordinación con el sector privado, en particular con el sector agroindustrial, para promover la generación de empleo formal	<p>Dirección de Desarrollo Económico</p> <p>Dirección de Planificación para el Desarrollo</p> <p>Dirección de Gestión de Financiamiento y Cooperación</p> <p>Dirección de Participación Ciudadana</p> <p>Gremios</p> <p>Asociación de Ingenieros Agrónomos de Guayas</p> <p>Academia</p> <p>Cooperación Internacional</p>
	Desarrollar un estudio de caracterización del empleo informal en el cantón con recomendaciones de intervención	<p>Dirección de Desarrollo Económico</p> <p>Dirección de Planificación para el Desarrollo</p> <p>Dirección de Gestión de Financiamiento y Cooperación</p> <p>Dirección de Participación Ciudadana</p> <p>Gremios</p> <p>Academia</p> <p>Cooperación Internacional</p>
	Desarrollar jornadas de registro de trabajadores informales	<p>Dirección de Desarrollo Económico</p> <p>Dirección de Gestión de Financiamiento y Cooperación</p> <p>Ministerio de Trabajo</p> <p>Ministerio de Finanzas</p>
	Identificar y socializar en los puntos de mayor ocupación del espacio público alternativas laborales para la ciudadanía dedicada al trabajo informal	<p>Dirección de Planificación para el Desarrollo</p> <p>Academia</p>
	Incrementar el número de cupos de oferta pública para la formación laboral, en artes y oficios	<p>Dirección de Desarrollo Económico</p> <p>Dirección de Gestión de Financiamiento y Cooperación</p> <p>Ministerio de Trabajo</p> <p>Ministerio de Finanzas</p>
	Potenciar los proyectos de promoción de empleabilidad en fechas festivas y en las rutas turísticas del cantón	<p>Dirección de Desarrollo Económico</p> <p>Dirección de Planificación para el Desarrollo</p> <p>Instituto de Economía Popular y Solidaria IEPS</p> <p>Ministerio de Turismo</p> <p>Prefectura de Guayas</p> <p>Gremios</p>

	Desarrollar un proyecto para el fortalecimiento y promoción de la economía agrícola del Cantón	Dirección de Desarrollo Económico Dirección de Participación Ciudadana Instituto de Economía Popular y Solidaria IEPS
	Desarrollar ferias de emprendimiento y/o acceso al empleo formal en el cantón.	Dirección de Desarrollo Económico Dirección de Participación Ciudadana Senescyt Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación Gremios Academia
Reducción de la deserción escolar	Desarrollar proyectos de formación en materia de proyectos de vida y uso del tiempo libre de NNA, incluyendo enfoques de masculinidades saludables y prevención de violencias contra las mujeres, orientado principalmente a adolescentes con conductas disruptivas y deserciones víctimas de violencia escolar reinsertados al sistema educativo.	Dirección de Desarrollo Económico Dirección de Desarrollo e Inclusión Social Ministerio de Educación Ministerio del Deporte Prefectura del Guayas Liga Cantonal de Milagro
	Desarrollar ferias de promoción de becas y de la oferta público-privada para socializar oportunidades de acceso a la educación para el empleo, técnica, tecnológica y superior	Dirección de Participación Ciudadana Ministerio de Educación Academia
	Implementar acciones de articulación para reforzar la seguridad de los entornos escolares	Dirección de Seguridad y Control Territorial Policía Nacional del Ecuador Ministerio de Educación
Prevención de la profundización de vulnerabilidades ambientales en el cantón	Implementar acciones de intervención inmediata a invasiones priorizando aquellas que se encuentran en mayor riesgo de desastres naturales, inundaciones e incendios	Dirección de Seguridad y Control Territorial Dirección de Catastro y Habilitación del Suelo Dirección de Riesgos y Ambiente Secretaría de Asentamientos Humanos Irregulares MIES Ministerio de Vivienda
	Mantener el monitoreo de territorios con riesgo de desastre natural, inundaciones e incendios y actualizar los mapas de riesgo	Dirección de Riesgos y Ambiente Dirección de Seguridad y Control Territorial Secretaría Nacional del Riesgo Academia
	Implementar las acciones contempladas en el Plan de Acción ante el Fenómeno del Niño en Ecuador 2023-2024 y en la Guía para el fortalecimiento de capacidades comunitarias para prevenir y afrontar los efectos del fenómeno del niño	Dirección de Riesgos y Ambiente Dirección de Desarrollo e Inclusión Social Secretaría Nacional de Riesgo Prefectura del Guayas
	Implementar planes de educación ambiental y reciclaje en las instituciones educativas	Dirección de Riesgos y Ambiente Dirección de Participación Ciudadana Ministerio de Educación Academia

Tabla 11. Acciones para reducir las vulnerabilidades y necesidades básicas insatisfechas en el cantón. Fuente: Elaboración UNODC a partir de información obtenida en grupos focales.



Línea estratégica 1.2: Transformar entornos para prevenir incivildades, contravenciones y delitos

Con el propósito de potenciar las acciones de la línea estratégica previa se priorizaron acciones que buscan transformar entornos, para fortalecer la prevención situacional. Las siguientes están no solo dirigidas a recuperar la infraestructura del espacio público, sino también a mejorar el despliegue institucional para el control de vías arteriales.

Componentes	Principales actividades	Responsables y potenciales socios
Recuperación de la luminaria	Fortalecer los ejercicios de registro documental y participativo de PQRs de espacios públicos rurales y urbanos que requieren intervención por baja y/o deterioro de la luminaria	Dirección de Servicios Públicos Dirección de Participación Ciudadana Dirección de Obras Públicas CNEL
	Desarrollar e implementar un plan de instalación, mantenimiento y/o mejora de la luminaria pública, priorizando los lugares con mayor recurrencia en la comisión de incivildades y delitos	Dirección de Servicios Públicos Dirección Administrativa Dirección de Seguridad y Control Territorial Policía Nacional de Ecuador CNEL Juntas Parroquiales
Recuperación física de parques y zonas verdes	Realizar un diagnóstico del estado de la infraestructura física y ornato para la recuperación de parques y zonas verdes, a partir de la implementación de una mesa técnica para la identificación de lugares y buscando acercamientos con la comunidad de recicladores	Dirección de Servicios Públicos Policía Nacional del Ecuador - Servicio comunitario de recuperación de espacios Dirección de Planificación para el Desarrollo Academia Organizaciones de la Sociedad Civil Cooperación internacional
	Implementar un plan de recuperación de infraestructura física de parques y zonas verdes	Dirección de Servicios Públicos Policía Nacional del Ecuador - Servicio comunitario de recuperación de espacios Dirección de Planificación para el Desarrollo Academia
	Desarrollar operativos de control y vigilancia a cachinerías para prevenir la receptación y/o recuperar elementos robados del ornato público	Dirección de Seguridad y Control Territorial Policía Nacional del Ecuador - Servicio comunitario de recuperación de espacios Comisaría de Policía Fiscalía General del Estado
Reducción de las situaciones que propician el tráfico de drogas y armas	Incrementar los operativos de control sobre vías arteriales que conectan a Milagro con Guayaquil	EMOVIM-EP Autoridad Nacional de Tránsito Policía Nacional de Ecuador

Articular acciones con Yaguachi, Simón Bolívar, Jujan, Durán, y Guayaquil para fortalecer el control efectivo de las vías.	EMOVIM-EP Autoridad Nacional de Tránsito GAD Yaguachi GAD Simón Bolívar GAD Jujan GAD Durán GAD Guayaquil
Implementar acciones de construcción y/o recuperación de la malla vial	Dirección de Obras Públicas Prefectura del Guayas

Tabla 12. Acciones para la transformación de entornos para prevenir incivildades, contravenciones y delitos. Fuente: Elaboración UNODC a partir de información obtenida en grupos focales.

Objetivo 2: Fortalecer la articulación y capacidades de los organismos de seguridad y justicia cantonales para el control y judicialización de la delincuencia.

Línea estratégica 2.1 Fortalecer los ejercicios de corresponsabilidad para la seguridad humana.

La segunda línea estratégica se concentra en la promoción de la coordinación y articulación de la oferta pública para intervenir sobre las dinámicas que propician la consolidación de actividades ilegales. Para ello, se generaron acciones distribuidas en componentes que promueven no solo la articulación entre la nación y el territorio, sino también entre los organismos cantonales de seguridad y justicia.

Componentes	Principales actividades	Responsables y potenciales socios
Articulación nación - territorio para reducir amenazas a la seguridad humana	Desarrollar gestiones para incrementar la cobertura de atención en salud mental de personas en condición de habitabilidad de calle	Ministerio de Salud Ministerio de Inclusión Económica y Social Dirección de Desarrollo e Inclusión Social Jefatura Política Provincial Academia
	Coordinar con el Ministerio de Educación el fortalecimiento de la oferta de orientación psicológica en educación básica y secundaria en instituciones educativas	Ministerio de Educación Dirección de Desarrollo e Inclusión Social Jefatura Política Provincial Academia
	Coordinar con el Ministerio de Salud el fortalecimiento de la oferta para la atención psicológica en centros de salud	Ministerio de Salud Dirección de Desarrollo e Inclusión Social Academia
	Implementar acciones de coordinación con el Ministerio de Salud para mejorar la atención de niños y niñas en riesgo de desnutrición	Ministerio de Salud MIES Dirección de Desarrollo e Inclusión Social Jefatura Política Provincial Academia Asociaciones y Consejos Estudiantiles



	Coordinar acciones para la promoción de la construcción de un Centro Especializado en Tratamiento a Personas con Consumo Problemático de Alcohol y otras Drogas (CETAD)	Ministerio de Salud MIES Dirección de Desarrollo e Inclusión Social Jefatura Política Provincial
	Gestionar con el Ministerio de Educación y de Salud capacitaciones a padres y profesores para la identificación de estudiantes con consumo problemático de sustancias psicoactivas y para orientarles en las rutas de atención	Ministerio de Educación Ministerio de Salud Dirección de Desarrollo e Inclusión Social Jefatura Política Provincial
	Coordinar con el Ministerio de Educación y el Ministerio del Interior, mecanismos para la protección a profesores en las instituciones educativas con mayor riesgo de violencia	Ministerio de Educación Ministerio del Interior Secretaría de Seguridad y Control Territorial Jefatura Política Provincial Cooperación Internacional
	Coordinar acciones con el Ministerio de Salud para mejorar la prestación de servicios para la atención de la violencia ginecobstétrica	Ministerio de Salud Ministerio de Inclusión Económica y Social Dirección de Desarrollo e Inclusión Social Jefatura Política Provincial
	Diseñar, implementar y/o fortalecer estrategias de seguimiento y apoyo a estudiantes de secundaria que están en riesgo de deserción	Ministerio de Educación Dirección de Desarrollo e Inclusión Social Jefatura Política Provincial Academia
	Coordinar una estrategia con CNEL para intervenir las conexiones ilegales a energía eléctrica, para reducir la obtención de rentas ilegales por la prestación de este servicio.	CNEL Dirección de Riesgos y Ambiente Jefatura Política Provincial
Intervenciones conjuntas para prevenir, investigar y judicializar delitos	Fomentar la articulación entre los entes de investigación y judicialización para interrumpir ciclos de delito	Consejo Cantonal de Seguridad Dirección de Seguridad y Control Territorial Policía Nacional de Ecuador - Policía Judicial Organismos cantonales de justicia Fiscalía General del Estado Consejo de la Judicatura Academia
	Implementar campañas de concientización ciudadana sobre medidas de autocuidado para prevenir el robo y aumentar las dificultades para delinquir	Consejo Cantonal de Seguridad Dirección de Seguridad y Control Territorial Policía Nacional de Ecuador - Policía Comunitaria
	Implementar campañas de concientización ciudadana para reducir la compra de artículos robados	Consejo Cantonal de Seguridad Ministerio de Educación Dirección de Seguridad y Control Territorial Policía Nacional del Ecuador - Policía Comunitaria

	Coordinar acciones con el Ministerio del Interior para implementar medidas de corresponsabilidad en el marco de la Estrategia Emergente de Contención de la Violencia Criminal 2023-2024	Consejo Cantonal de Seguridad Dirección de Seguridad y Control Territorial Ministerio del Interior Policía Nacional de Ecuador
	Coordinar acciones con el Ministerio del Interior para implementar medidas de corresponsabilidad en el marco de la Estrategia Específica contra el Tráfico de Sustancias Catalogadas Sujetas a Fiscalización	Consejo Cantonal de Seguridad Dirección de Seguridad y Control Territorial Ministerio del Interior Policía Nacional de Ecuador - Unidad Antinarcoóticos
	Articular acciones para capacitar un equipo específico en el distrito de Policía para desarrollar patrullaje al ciberdelito y generar respuestas preventivas ante posibles ataques digitales	Consejo Cantonal de Seguridad Dirección de Seguridad y Control Territorial Ministerio del Interior Policía Nacional de Ecuador
	Desarrollar campañas de educación ciudadana sobre riesgos del ciberespacio y prácticas de autocuidado digital	Consejo Cantonal de Seguridad Ministerio de Educación Dirección de Seguridad y Control Territorial Ministerio del Interior Policía Nacional de Ecuador Gremios
	Fortalecer las acciones de coordinación entre las instituciones de seguridad y riesgos con el ECU-911 a fin de identificar factores que pueden reducir los tiempos de atención de emergencias	Consejo Cantonal de Seguridad y Convivencia Dirección de Seguridad y Control Territorial Ministerio de Salud (Servicios de Ambulancia) Dirección de Riesgos y Ambiente Policía Nacional del Ecuador Bomberos EMOVIM-EP ECU-911
	Coordinar acciones entre los sistemas de vigilancia de EMOVIM y la Dirección de Seguridad y Control Territorial	EMOVIM-EP Dirección de Seguridad y Control Territorial
	Desarrollar los estudios de viabilidad para la implementación de un centro de despacho de atención de emergencias del ECU-911 ubicado en Milagro como capital de la Zona de Planificación 5	Dirección de Seguridad y Control Territorial Sala de Monitoreo y Videovigilancia Jefatura Política Provincial Dirección de Gestión de Financiamiento y Cooperación ECU-911
Fortalecimiento del Consejo Cantonal de Seguridad Ciudadana	Implementar una iniciativa de coordinación y/o articulación para la seguridad y convivencia ciudadana entre cantones vecinos, mediante la AME (Asociación de Municipios Ecuatorianos)	Consejo Cantonal de Seguridad Dirección de Seguridad y Control Territorial Jefatura Política Provincial AME



	Garantizar la regularidad de las reuniones del Consejo Cantonal de Seguridad como instancia de articulación interinstitucional y de participación ciudadana en la gestión territorial de la seguridad	Consejo Cantonal de Seguridad Dirección de Seguridad y Control Territorial
	Realizar las gestiones para la restitución de la tasa de seguridad, con el fin de diseñar e implementar un plan de inversiones en equipamiento y tecnología para la seguridad y convivencia para el período de ejecución del Plan Cantonal de Seguridad	Dirección de Seguridad y Control Territorial Dirección de Planificación para el Desarrollo
	Informar con mayor regularidad en los Consejos Cantonales de Seguridad la priorización territorial de las intervenciones en seguridad ciudadana	Consejo Cantonal de Seguridad Dirección de Seguridad y Control Territorial
	Desarrollar herramientas e instrumentos para la promoción de la participación ciudadana en las reuniones del Consejo Cantonal de Seguridad	Consejo Cantonal de Seguridad Dirección de Seguridad y Control Territorial
	Impulsar la actualización de la ordenanza que rige al Consejo Cantonal de Seguridad, dirigiendo recomendaciones de reforma al Consejo, incluyendo la generación y análisis de datos desagregados por sexo y edad	Consejo Cantonal de Seguridad Dirección de Seguridad y Control Territorial
90	Promoción de intervenciones conjuntas para la legalización, reubicación y/o control de asentamientos humanos irregulares en riesgo de tráfico de tierras	Dirección de Catastro y Habilitación del Suelo Comité Interinstitucional de Prevención de Asentamiento Humanos Irregulares Tenencias Políticas Dirección de Planificación para el Desarrollo Dirección de Seguridad y Control Territorial Dirección de Riesgos y Ambiente Jefatura Política Provincial Academia Gremios Cooperación Internacional
	Promover las acciones de veeduría ciudadana para la realización de un censo de asentamientos	Dirección de Participación Ciudadana Dirección de Catastro y Habilitación del Suelo Comité Interinstitucional de Prevención de Asentamiento Humanos Irregulares Tenencias Políticas Dirección de Planificación para el Desarrollo Dirección de Seguridad y Control Territorial Jefatura Política Provincial Academia <i>Universidad</i> Gremios Cooperación Internacional

	Desarrollar operativos integrales de retiro y desmonte de estructuras e invasiones, priorizando aquellas dónde hay mayor vulnerabilidad de tráfico de tierras	Dirección de Seguridad y Control Territorial Dirección de Catastro y Habilitación del Suelo Policía Nacional del Ecuador Subsecretaría de Orden Público - Ministerio del Interior
	Implementar una iniciativa público-privada para fomentar el cerramiento de terrenos privados	Dirección de Catastro y Habilitación del Suelo Dirección de Seguridad y Control Territorial Gremios
Articulación con la Policía Nacional del Ecuador	Articular acciones del GAD con el Ministerio del Interior y Policía para incrementar la presencia de uniformados en los territorios con mayor control de GDO	Dirección de Seguridad y Control Territorial Policía Nacional del Ecuador Ministerio del Interior Jefatura Política Provincial
	Desarrollar acciones de identificación y caracterización de la simbología de GDO para capacitar en su comprensión a Instituciones Educativas y comunidades	Dirección de Seguridad y Control Territorial Policía Nacional del Ecuador Ministerio de Educación
	Coordinar operativos de vigilancia y control para el reemplazo/borrado de grafitis	Dirección de Seguridad y Control Territorial Dirección de Participación Ciudadana Dirección de Desarrollo e Inclusión Social Policía Nacional del Ecuador Gremios
	Articular acciones para capacitar a miembros de la Policía del distrito de Milagro en la aplicación de la metodología para el fortalecimiento del análisis cualitativo del fenómeno de la violencia y delincuencia en Ecuador	Dirección de Seguridad y Control Territorial Policía Nacional del Ecuador Ministerio del Interior

91

Tabla 13. Acciones para fortalecer los ejercicios de corresponsabilidad para la seguridad humana. Fuente: Elaboración UNODC a partir de información obtenida en grupos focales.



Línea estratégica 2.2 Promover el fortalecimiento de las capacidades de los organismos de seguridad y justicia para la investigación y judicialización de los delitos de alto impacto

Las acciones contempladas en esta segunda línea estratégica están dirigidas a mejorar las capacidades de los organismos cantonales de seguridad y justicia, con el fin de lograr mayor efectividad para la sanción y reducción de los delitos de alto impacto. Para ello, se desarrollaron componentes que propenden por favorecer el conocimiento y las actuaciones para implementar sanciones y para mejorar el despliegue para el control del tránsito de motos en el cantón.

Componentes	Principales actividades	Responsables y potenciales socios
Promoción del fortalecimiento de capacidades de los organismos de seguridad y justicia para enfrentar al crimen organizado como amenaza emergente	Articular acciones con las instituciones cantonales de justicia a fin de promover el fortalecimiento de sus capacidades para la investigación y judicialización efectiva de delitos	Consejo Cantonal de Seguridad Dirección de Seguridad y Control Territorial Organismos cantonales de justicia Fiscalía General del Estado Consejo de la Judicatura Academia Cooperación Internacional
	Implementar capacitaciones en materia de autoprotección a funcionarios del GAD para mitigar riesgos a su seguridad personal en el ejercicio de sus funciones	Consejo Cantonal de Seguridad Policía Nacional del Ecuador UNASE Dirección de Talento Humano Fiscalía General del Estado Dirección de Seguridad y Control Territorial Organizaciones de la Sociedad Civil Cooperación Internacional
	Socializar con los funcionarios del GAD las rutas de atención, protección y denuncia ante casos de amenazas	Consejo Cantonal de Seguridad Policía Nacional del Ecuador Dirección de Talento Humano Fiscalía General del Estado Dirección de Seguridad y Control Territorial Organizaciones de la Sociedad Civil Cooperación Internacional
Despliegue de capacidades y dispositivos para reducir contravenciones de tránsito y la comisión de delitos en motos	Desarrollar una evaluación de la ordenanza del pasajero de moto y formular recomendaciones de ajuste dirigidas al Concejo	Consejo Cantonal de Seguridad Dirección de Seguridad y Control Territorial Policía Nacional Ecuador EMOVIM-EP - ANT Academia Cooperación Internacional
	Incrementar los operativos de control de movilidad para el cumplimiento de la ordenanza del pasajero moto y sanción de infracciones de tránsito	EMOVIM-EP ANT Policía Nacional Ecuador Dirección de Seguridad y Control Territorial

<p>Desarrollar proyectos de semaforización para reducir la probabilidad de accidentes de tránsito</p>	<p>Consejo Cantonal de Seguridad Dirección de Seguridad y Control Territorial Policía Nacional Ecuador EMOVIM-EP - ANT Academia Cooperación Internacional</p>
<p>Establecer acuerdos con los establecimientos comerciales de venta de motos para la promoción de la matrícula en el cantón</p>	<p>EMOVIM-EP ANT Dirección de Seguridad y Control Territorial Establecimientos comerciales de venta de motos</p>

Tabla 14. Acciones para Promover el fortalecimiento de las capacidades de los organismos de seguridad y justicia para la investigación y judicialización de los delitos de alto impacto. Fuente: Elaboración UNODC a partir de información obtenida en grupos focales.

Objetivo 3: Robustecer la participación comunitaria en la gestión territorial de la seguridad y convivencia para reducir las violencias producto de conflictividades sociales.

Línea estratégica 3.1 Reducir las violencias producto de conflictividades sociales

Esta línea estratégica se encuentra dirigida a promover acciones más efectivas para la reducción de la violencia que no se encuentra estrictamente relacionada con la violencia criminal. Como se identificó en el diagnóstico, las diferentes acciones están dirigidas a tratar componentes como la prevención de los homicidios por intolerancia; la reducción de la recurrencia de incivildades y contravenciones que ocurren en el espacio público; la prevención de femicidios y violencia basada en género; la inclusión de comunidades LGBTIQ+; y la atención de las violencias contra NNA que ocurren en el hogar.

Componentes	Principales actividades	Responsables y potenciales socios
<p>Prevención de homicidios por intolerancia</p>	<p>Desarrollar campañas de difusión de los comportamientos más recurrentes que pueden llegar a generar homicidios por intolerancia en los espacios urbanos y rurales del cantón, y socializar los instrumentos de justicia formal e informal para gestionarlos</p>	<p>Dirección de Participación Ciudadana Dirección de Comunicación y Marketing Consejo Cantonal de Protección de Derechos Junta Cantonal de Derechos</p>
	<p>Implementar acciones de prevención con hogares e instituciones educativas dirigidas a evitar linchamientos</p>	<p>Dirección de Seguridad y Control Territorial Policía Nacional de Ecuador Dirección de Comunicación y Marketing</p>



Reducción de la recurrencia de incivildades y contravenciones en el espacio público	<p>Desarrollar campañas de promoción de cultura ciudadana y de la legalidad para concientizar sobre la gestión y prevención de las incivildades y contravenciones más recurrentes del Cantón</p>	<p>Dirección de Seguridad y Control Territorial Dirección de Participación Ciudadana Dirección de Comunicación y Marketing Dirección de Desarrollo Económico Gremios Academia Cooperación Internacional</p>
	<p>Implementar una campaña para la correcta disposición de basuras, incluyendo procesos de separación en la fuente, instalación de hornato para reciclaje y respeto por los horarios y lugares de disposición.</p>	<p>Dirección de Higiene y Ornato Dirección de Riesgos y Ambiente Dirección de Seguridad y Control Territorial Dirección de Participación Ciudadana Dirección de Comunicación y Marketing Dirección de Desarrollo Económico Gremios Academia Cooperación Internacional</p>
	<p>Desarrollar una evaluación de la ordenanza sobre espacio público y formular recomendaciones de ajuste dirigidas al Concejo</p>	<p>Dirección de Catastro y Habilitación del Suelo Consejo Cantonal de Seguridad Ciudadana Policía Nacional del Ecuador Dirección de Participación Ciudadana Dirección de Seguridad y Control Territorial</p>
Prevención de femicidios y violencias contra la mujer	<p>Fortalecer a la Unidad de la Mujer</p>	<p>Dirección de Desarrollo e Inclusión Social Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos Consejo de Protección de Derechos Alcaldía de Guayaquil Prefectura de Pichincha Academia Cooperación Internacional</p>
	<p>Desarrollar campañas de concientización y jornadas en instituciones educativas y barriadas en materia de violencias contra la mujer, acoso sexual, e inclusión socioeconómica, dirigidas exclusivamente a mujeres en espacios seguros.</p>	<p>Dirección de Desarrollo e Inclusión Social Dirección de Comunicación y Marketing Dirección de Desarrollo Económico Ministerio de Educación Consejo Cantonal de Protección de Derechos Junta Cantonal de Protección de Derechos Consejo Consultivo de Mujeres Ministerio de Inclusión Económica y Social Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos Líderesas barriales y organizaciones de mujeres Gremios</p>

	Formular el Plan Tetra Anual de Prevención, Atención y Restitución para violencias de Género, a partir de la revisión de la ordenanza de prevención y erradicación de la Violencia contra la mujer del GAD	Dirección de Desarrollo e Inclusión Social Consejo Cantonal de Protección de Derechos Junta Cantonal de Protección de Derechos Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos Defensoría del Pueblo Fiscalía General del Estado
	Desarrollar una alianza público-privada para fomentar el acceso a alternativas de empleo para las mujeres, con especial atención a las víctimas de violencia y jefas de hogar del cantón	Dirección de Desarrollo e Inclusión Social Dirección de Desarrollo Económico Agrupaciones LGBTIQ* Gremios
	Incrementar y mejorar la efectividad de las actuaciones de protección y restitución de derechos de víctimas de violencias basadas en género, en el marco de la Junta Cantonal de Protección de Derechos	Junta Cantonal de Protección de Derechos Policía Nacional del Ecuador - Componente comunitario Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos Consejo de la judicatura
Protección e inclusión de las comunidades LGBTIQ+ para prevenir violencias	Promover la participación del GAD y sus liderazgos en el proceso de formulación de la política pública para comunidades LGBTIQ+	Dirección de Participación Ciudadana Dirección de Desarrollo e Inclusión Social Vicealcaldía MIES Agrupaciones LGBTIQ+
	Implementar campañas y jornadas educativas para la inclusión de personas con orientación sexual e identidad de género diversas, promoción de nuevas masculinidades, y prevención de violencias basadas en género.	Consejo de Protección de Derechos Dirección de Desarrollo e Inclusión Social Dirección de Seguridad y Control Territorial Dirección de Comunicación y Marketing Agrupaciones LGBTIQ+ Academia
	Desarrollar una alianza público-privada para fomentar el acceso a alternativas de empleo para las comunidades trans	Dirección de Desarrollo e Inclusión Social Dirección de Desarrollo Económico Agrupaciones LGBTIQ* Gremios
Atención de las violencias contra NNA	Implementar talleres con familias en derechos humanos y masculinidades saludables para prevenir la violencia intrafamiliar y desnaturalizar las prácticas violentas en las pautas de crianza	Junta Cantonal de Protección de Derechos Dirección de Seguridad y Control Territorial Dirección de Desarrollo e Inclusión Social Dirección de Participación Ciudadana Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos Defensoría del Pueblo Organizaciones de la Sociedad Civil
	Incrementar las actuaciones de protección y restitución de derechos de NNA en el marco de la Junta Cantonal de Protección de Derechos	Junta Cantonal de Protección de Derechos



Tabla 15. Acciones para reducir las violencias producto de conflictividades sociales. Fuente: Elaboración UNODC a partir de información obtenida en grupos focales.

Línea estratégica 3.2 Promover la efectividad de la participación ciudadana en la gestión de la seguridad y convivencia

Esta línea estratégica se enfoca en mejorar la participación ciudadana para continuar el proceso de fortalecimiento de las capacidades comunitarias del cantón para implementar acciones de resiliencia ante los delitos y la violencia. Para ello, se desarrollaron dos componentes tanto para fortalecer el conocimiento de las amenazas a la seguridad humana, como a promover la seguridad comunitaria, la autoprotección y la denuncia.

Componentes	Principales actividades	Responsables y potenciales socios
Fortalecimiento a la comprensión de los fenómenos que afectan la seguridad humana en el cantón	Crear una mesa de articulación de las organizaciones de la sociedad civil para monitorear y generar recomendaciones en materia de Seguridad Humana	Dirección de Participación Ciudadana Dirección de Desarrollo e Inclusión Social Dirección de Seguridad y Control Territorial Policía Nacional del Ecuador Organizaciones de la Sociedad Civil y de mujeres Gremios Cooperación Internacional
	Desarrollar capacitaciones dirigidas a la ciudadanía y organizaciones comunitarias para la promoción de la participación de las asambleas comunitarias y del enfoque de seguridad humana en el cantón	Dirección de Participación Ciudadana Dirección de Desarrollo e Inclusión Social Dirección de Seguridad y Control Territorial Asambleas comunitarias Organizaciones de la Sociedad Civil y de mujeres Academia Cooperación Internacional
	Implementar acompañamientos técnicos a los liderazgos y organizaciones de la sociedad civil y de mujeres para que puedan diseñar e implementar proyectos de prevención del delito y violencias	Dirección de Participación Ciudadana Dirección de Desarrollo e Inclusión Social Dirección de Seguridad y Control Territorial Organizaciones de la Sociedad Civil y de mujeres Academia Cooperación Internacional
Promoción de la seguridad comunitaria, autoprotección y denuncia ciudadana	Implementar campañas de socialización de las líneas telefónicas para la denuncia segura de delitos de extorsión	Dirección de Seguridad y Control Territorial Dirección de Comunicaciones y Marketing Policía Nacional del Ecuador Fiscalía General del Estado
	Implementar capacitaciones en materia de autoprotección y fomento de la denuncia segura para liderazgos y organizaciones de la sociedad civil y de mujeres que participan en la gestión territorial de la seguridad y convivencia	Junta Cantonal de Protección de Derechos Dirección de Seguridad y Control Territorial Dirección de Participación Ciudadana Policía Nacional del Ecuador Organizaciones de la Sociedad Civil Consejo Consultivo de Mujeres Academia Cooperación Internacional
	Desarrollar proyectos dirigidos a la promoción de la seguridad comunitaria	Dirección de Seguridad y Control Territorial ECU-911

Tabla 16. Acciones para promover la efectividad de la participación ciudadana en la gestión de la seguridad y convivencia. Fuente: Elaboración UNODC a partir de información obtenida en grupos focales.

5. Esquema de seguimiento y evaluación

5.1 Modelo de gestión

Según las directrices del Ministerio del Interior, en el caso de los cantones donde está creado el Consejo de Seguridad Ciudadana Municipal, esta instancia será la que lidere todo el ciclo de política pública en materia de seguridad ciudadana (Ministerio del Interior, 2019). Para el caso de Milagro, la Ordenanza GADMM No.23-2011, establece que una de las atribuciones del Consejo de Seguridad es concertar, organizar, planificar, controlar y evaluar los planes de seguridad ciudadana en el cantón de Milagro (Concejo Municipal, 2011).

Lo anterior, convierte al Consejo de Seguridad Ciudadana de Milagro (CSCM) en el principal responsable del presente Plan Cantonal. Para ello, el ente cuenta con aliados estratégicos en cada una de las etapas.

En la preparación, la Dirección de Prevención del Delito del Ministerio de Interior debe coordinar con el GAD la elaboración del Plan Cantonal, motivando el compromiso y empoderamiento en la formulación de la política a la entidad territorial. Una vez establecida la voluntad política del GAD, este le asigna formalmente la formulación del Plan al CSCM. Para este fin, el GAD puede solicitar capacitación y acompañamiento para la elaboración del Plan al Ministerio del Interior.

Para el diagnóstico, que tiene por objeto identificar, contextualizar y analizar factores de incidencia en la seguridad local de una sociedad, la Dirección del Ministerio del Interior solicitará el apoyo de la Dirección de Análisis de la Información (DAI) de la Policía Nacional para realizar un primer diagnóstico situacional de seguridad del cantón. Este diagnóstico será socializado y complementado a través de mesas temáticas con los miembros del Consejo y otros actores institucionales y comunitarios que puedan aportar a la seguridad ciudadana y que tengan conocimiento de la comunidad a nivel local.

Los participantes de dichas mesas temáticas serán también quienes contribuyan a la etapa de diseño del Plan, que consiste en el modelamiento de la intervención pública con base al diagnóstico y a través de la articulación de acciones públicas. La revisión y validación del borrador del Plan redactado por el Consejo es responsabilidad del Alcalde y la aprobación de este estará a cargo del Consejo Municipal.

La ejecución del Plan aprobado inicia con la socialización por parte del Consejo a la Dirección de Prevención del Delito del Ministerio de Interior, a los involucrados y con la ciudadanía en general. En esta etapa es esencial la articulación con los actores responsables y potenciales socios, con el fin de elaborar y ejecutar los proyectos y presupuestos.

La etapa de control, referente al monitoreo y seguimiento de la implementación del Plan a lo largo del periodo de planificación, consiste en la recopilación sistemática de información sobre los realizados y sus resultados, tanto en materia temática como financiera.

El Ministerio del Interior solicita al Consejo de Seguridad remitirle mensualmente informes de seguimiento para que, con base a estos, el Ministerio pueda realizar recomendaciones para mejorar continuamente la gestión de la seguridad.

La evaluación es la etapa final del proceso y tiene como finalidad evaluar los resultados e impactos de la ejecución del Plan. Esta evaluación es tanto responsabilidad del GAD de Milagro como del Ministerio del Interior, quien definirá la metodología y fechas de los procesos de evaluación.



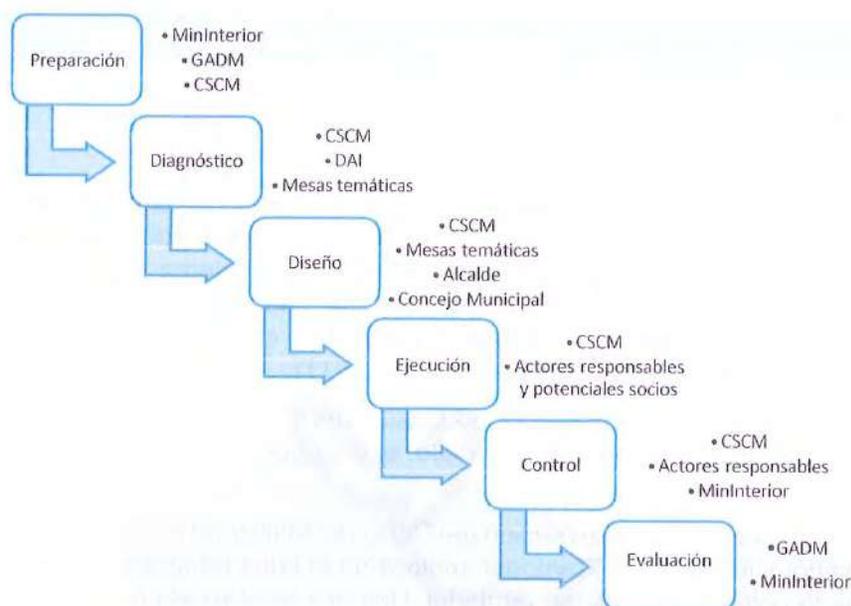


Ilustración 10. Modelo de Gestión del Plan Cantonal de Seguridad de Milagro.
Fuente: Elaborado por UNODC, 2023

5.2 Indicadores

98

En materia de seguimiento y evaluación, el Plan Cantonal de Milagro contempla tres herramientas para conocer los logros y efectos de las estrategias y acciones propuestas: indicadores de producto, indicadores de resultado e indicadores de impacto (Ver Anexo 1).

Por un lado, los indicadores de producto permitirán recolectar información periódica del avance de implementación de cada una de las acciones que componen el plan estratégico del Plan Cantonal. El Consejo de Seguridad Ciudadana de Milagro será el encargado de asignar la línea base y meta de cada indicador, así como de solicitar a los actores responsables la información sobre el avance de implementación de sus acciones. Se recomienda que la verificación de este tipo de indicadores sea mensual, con el fin de que su recolección sirva de insumo para los informes mensuales que el Ministerio del Interior le solicita al Consejo para hacerle seguimiento al Plan y emitir recomendaciones para una mejor gestión de la seguridad local.

Por otro lado, los indicadores de resultado permitirán recolectar información periódica de los beneficios que ha tenido la implementación de un conjunto de acciones que, agrupadas en componentes, conforman el plan estratégico del Plan Cantonal. El Consejo de Seguridad Ciudadana de Milagro será el encargado de asignar la línea base y meta de cada indicador, así como de solicitar a las fuentes respectivas la información sobre el estado del indicador. Se recomienda que la verificación de este tipo de indicadores sea anual, periodo prudente para lograr visibilizar los resultados de las acciones.

Finalmente, los indicadores de impacto permitirán recolectar información periódica de los efectos directos e indirectos de cada una de las seis líneas estratégicas del Plan Cantonal. El Consejo de Seguridad Ciudadana de Milagro será el encargado de asignar la línea base y meta de cada indicador, así como de solicitar a las fuentes respectivas la información sobre el estado del indicador. Se recomienda que la verificación de este tipo de indicadores se haga antes de finalizar el periodo administrativo, con el fin de realizar una evaluación integral de los efectos del Plan.

Bibliografía

- Asamblea General Naciones Unidas. (2012). Resolución 66/290. Recuperado el 23 de Agosto de 2023, de <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/476/25/PDF/N1147625.pdf?OpenElement>
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2018). Seguridad Ciudadana en América Latina y el Caribe. Desafíos e innovación en gestión de políticas públicas en los últimos 10 años. s.c.: BID.
- Banco Mundial. (2011). Informe sobre el desarrollo mundial. Washington DC. Recuperado el 03 de Agosto de 2023, de <https://www.bivica.org/files/informe-desarrollo-mundial.pdf>
- Beck, U. (2007). La sociedad de riesgo.
- Centro de Planificación y Estudios Sociales. (2022). Estudio sobre trata de personas con fines de explotación sexual (VTPFEX) y migración en el Ecuador en el contexto de la pandemia por la COVID-19. Quito: CEPLAES - OUNMUJERES - UNODC Ecuador.
- CEPAL. (2005). Metodología del marco lógico. Manual, Santiago de Chile. Recuperado el 03 de Agosto de 2023, de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5607/S057518_es.pdf
- Comité Permanente por la Defensa de los Derechos (CDH). (2021). No tengo dónde ir: Migrantes y refugiados en asentamientos irregulares. Quito: CDH - Red de Movilidad Humana - GIZ.
- Consejo de la Judicatura. (9 de Septiembre de 2023). Víctimas de femicidio y otras formas de muertes violentas de mujeres y noticias del delito. Recuperado el 20 de Septiembre de 2023, de Sitio Web del Consejo de la Judicatura: <https://www.funcionjudicial.gob.ec/victimas%20de%20femicidio.html>
- Corpel (21 de junio de 2023) Impactos del Fenómeno del niño en Ecuador. Obtenido de sitio web de twitter.
- Dirección Nacional de Análisis de la Información. (2023). Diagnóstico Situacional Delictual . Milagro: Policía Nacional del Ecuador.
- Ecuavisa. (8 de Enero de 2019). Detectan irregularidades en acería china en Milagro. Recuperado el 20 de Septiembre de 2023, de Sitio Web de Ecuavisa: <https://www.ecuavisa.com/noticias/politica/detectan-irregularidades-aceria-china-milagro-KGEC446581>
- El Comercio. (12 de Septiembre de 2015). Mafias hacen nuevas drogas con fuertes efectos. Recuperado el 22 de Septiembre de 2023, de Sitio Web de El Comercio: <https://www.elcomercio.com/actualidad/seguridad/mafias-drogas-efectos-salud-ecuador.html>
- El Comercio. (27 de Abril de 2021). Dos avionetas y 40 canecas de droga líquida son incautadas en Milagro. Recuperado el 20 de Septiembre de 2023, de Sitio Web de El Comercio: <https://www.elcomercio.com/actualidad/seguridad/avionetas-canecas-droga-incautadas-milagro.html>
- El Comercio. (21 de Septiembre de 2023). ¿El fentanilo ya está en Ecuador?: lo que se sabe del decomiso en Guayaquil que pone en alerta a la policía. Recuperado el 22 de Septiembre de 2023, de Sitio Web de El Comercio: <https://elcomercio.pe/mundo/latinoamerica/fentanilo-en-ecuador-que-se-sabe-del-decomiso-en-guayaquil-que-pone-en-alerta-a-la-policia-opioide-droga-sintetica-narcotrafico-estados-unidos-mexico-colombia-noticia/#:~:text=ha%20decomisado%20128%20ampollas%20de>
- El Comercio. (29 de Enero de 2023). Video registró el asesinato de cinco personas en billar de Milagro. Obtenido de Sitio Web de El Comercio: <https://www.elcomercio.com/actualidad/seguridad/video-asesinato-billar-milagro.html>
- El Espectador. (9 de Septiembre de 2023). Fentanilo: ¿una guerra ajena que está comprando Colombia? Recuperado el 20 de Septiembre de 2023 , de Sitio Web de El Espectador: <https://www.elespectador.com/investigacion/fentanilo-una-guerra-ajena-que-esta-comprando-colombia/>
- El Expreso. (16 de Marzo de 2023). Júnior Roldán, líder de Los Choneros, resultó herido en atentado que sufrió en El Triunfo. Recuperado el 20 de Septiembre de 2023, de Sitio Web de El Expreso: <https://www.eluniverso.com/noticias/seguridad/balacera-el-triunfo-junior-roldan-alias-junior-lider-los-choneros-nota/>
- El Telegrafo. (2 de Octubre de 2018). Supuestos tratantes de personas detenidos en Milagro y Guayaquil. Recuperado el 20 de Septiembre de 2023, de Sitio Web de El Telegrafo: <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/judicial/12/tratantes-personas-detenidos-milagro-guayaquil>



- El Tiempo. (31 de Julio de 2020). Estudio revela que restricción a parrillero no reduce el crimen. Recuperado el 20 de Septiembre de 2023, de Sitio Web de el Tiempo: <https://www.eltiempo.com/bogota/seguridad-bogota-estudio-revela-que-restriccion-a-parrillero-no-reduce-el-crimen-523370>
- El Universo. (17 de Agosto de 2012). En interior de cárcel de máxima seguridad asesinaron a 'Caimán'. Recuperado el 20 de Septiembre de 2023, de Sitio Web de El Universo: <https://www.eluniverso.com/2012/08/17/1/1422/interior-carcel-maxima-seguridad-asesinaron-caiman.html/>
- Expreso. (13 de Marzo de 2023). Inundaciones en Ecuador: A Milagro solo se entra en canoa. Recuperado el 30 de Agosto de 2023, de Sitio Web del Expreso: <https://www.expreso.ec/actualidad/inundaciones-ecuador-milagro-entra-canoa-153672.html>
- Extra. (2 de Junio de 2023). Conozca dónde operaba la Mole del crimen, presunto líder delincuencia en Yaguachi. Recuperado el 20 de Septiembre de 2023, de Sitio Web de Extra.ec: <https://www.extra.ec/noticia/actualidad/mole-crimen-presunto-tercer-cabecilla-choneros-operaba-yaguachi-cantones-aledanos-83737.html>
- Extra. (13 de Mayo de 2023). Junior Roldán: El proceso que lo convirtió en líder criminal de Los Choneros. Recuperado el 20 de Septiembre de 2023, de Sitio Web de Extra: <https://www.extra.ec/noticia/actualidad/junior-roldan-proceso-convirtio-lider-criminal-choneros-84845.html>
- Fiscalía Provincial de Guayas y Galápagos. (2023). Informe de Gestión 2022. Guayaquil: Fiscalía General del Estado.
- Gobierno Autónomo Descentralizado de Milagro. (2021). GADMM 19-2021. Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial 2019-2025. Milagro : GAD Milagro.
- Gobierno del Ecuador. (2019). Plan Nacional de Seguridad Integral 2019 - 2030. Quito: Ministerio del Interior - Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana - Ministerio de Defensa Nacional.
- Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., & Baptista Lucio, P. (1997). Metodología de la investigación. (S. d. McGRAW - HILL INTERAMERICANA DE MÉXICO, Ed.) Panamericana Formas e Impresos S.A. Recuperado el 03 de Agosto de 2023, de https://www.uv.mx/personal/cbustamante/files/2011/06/Metodologia-de-la-Investigaci%C3%83%C2%B3n_Sampieri.pdf
- INEC. (2023). Censo Ecuador. Recuperado el 20 de Septiembre de 2023, de Sitio Web del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos: <https://www.censoecuador.gob.ec/>
- Insight Crime. (5 de Marzo de 2019). Clínicas ilegales y adictos causan boom del 'H' en Guayaquil, Ecuador. Recuperado el 20 de Septiembre de 2023, de Sitio Web de Insight Crime: <https://insightcrime.org/es/noticias/analisis/clinicas-ilegales-y-adictos-causan-boom-h-en-guayaquil-ecuador/>
- Ministerio del Interior. (2019). Guía para la elaboración de Planes Locales de Seguridad Ciudadana. Guía metodológica, Ministerio del Interior, Dirección de Prevención del Delito, Quito. Recuperado el 03 de Agosto de 2023, de <https://www.ministeriodegobierno.gob.ec/wp-content/uploads/2019/06/Planes-locales-de-seguridad-ciudadana-V4.pdf>
- Ministerio del Interior. (2019). Plan Específico de Seguridad Pública y Ciudadana 2019-2030. Quito: Ministerio del Interior.
- Ministerio del Interior. (2019). Plan Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia Social Pacífica 2019 - 2030. Quito: Ministerio del Interior - BID - ONUMUJERES.
- Ministerio del Interior. (2023). Estrategia Emergente para Prevenir y Contener la Violencia Criminal 2023 - 2024. Quito: Ministerio del Interior .
- Ministerio del Interior. (2023). Estrategia Específica contra el Tráfico Internacional de Sustancias Catalogadas Sujetas a Fiscalización. Quito: Ministerio del Interior.
- Ministerio del Interior. (2023). Estrategia Nacional contra la Delincuencia Organizada 2023-2030. Quito: Ministerio del Interior.
- Misión Alianza. (2023). Por un Milagro con cultura de paz. Guayaquil: Fundación Paz y Esperanza - Universidad Estatal de Milagro - Misión Alianza.
- PLANV. (18 de Mayo de 2023). LA JUSTICIA EN GUAYAS, ENTRE LAS PRESIONES CRIMINALES, LA CORRUPCIÓN Y EL ESPÍRITU DE CUERPO. Recuperado el 20 de Septiembre de 2023, de Sitio Web de Plan V: <https://www.planv.com.ec/investigacion/investigacion/la-justicia-guayas-entre-presiones-criminales-la-corrupcion-y-el>

- PNUD. (2009). Manual de planificación, seguimiento y evaluación de los resultados de desarrollo. Manual, New York. Recuperado el 03 de Agosto de 2023, de https://procurement-notice.undp.org/view_file.cfm?doc_id=134774
- Policía Nacional del Ecuador. (28 de Octubre de 2022). En Guayaquil y milagro agentes de la UNAT ejecutaron los operativos "Éxodo XIV" y "Camaleón III". Recuperado el 20 de Septiembre de 2023, de Sitio Web de la Policía Nacional del Ecuador: [https://www.policia.gob.ec/en-guayaquil-y-milagro-agentes-de-la-udat-ejecutaron- los-operativos-exodo-xiv-y-camaleon-iii/#:~:text=Comunicamos-,En%20Guayaquil%20y%20milagro%20agentes%20de%20la%20UNAT%20ejecutaron%20los,XIV%E2%80%9D%20y%20%E2%80%9CCamale%C3%93](https://www.policia.gob.ec/en-guayaquil-y-milagro-agentes-de-la-udat-ejecutaron-los-operativos-exodo-xiv-y-camaleon-iii/#:~:text=Comunicamos-,En%20Guayaquil%20y%20milagro%20agentes%20de%20la%20UNAT%20ejecutaron%20los,XIV%E2%80%9D%20y%20%E2%80%9CCamale%C3%93)
- Primicias. (28 de Diciembre de 2020). Alias 'Rasquiña', líder de Los Choneros, asesinado en centro comercial de Manta. Recuperado el 20 de Septiembre de 2023, de Sirtio Web de Primicias: <https://www.primicias.ec/noticias/lo-ultimo/victima-rasquina-centro-comercial-manta/>
- Primicias. (2 de Febrero de 2021). Bandas crecen a la sombra de la pobreza y el abandono. Recuperado el 20 de Septiembre de 2023, de Sitio Web de Primicias: <https://www.primicias.ec/noticias/sociedad/bandas-crecen-sombra-pobreza-abandono/>
- Primicias. (21 de Abril de 2021). Captura en Guayaquil confirma nexo de carteles mexicanos con bandas locales. Recuperado el 20 de Septiembre de 2023, de Sitio Web de Primicias: <https://www.primicias.ec/noticias/lo-ultimo/carteles-mexicanos-operan-bandas-ecuador/>
- Primicias. (23 de Julio de 2021). Los Águilas, un nuevo actor en la disputa de bandas en las cárceles. Recuperado el 20 de septiembre de 2023, de Sitio Web de Primicias: <https://www.primicias.ec/noticias/en-exclusiva/aguilas-actor-disputa-bandas-carceles-ecuador/>
- Primicias. (24 de Febrero de 2021). Masacre en cuatro cárceles: cuatro bandas enfrentan a Los Choneros. Recuperado el 20 de Septiembre de 2023, de Sitio Web de Primicias: <https://www.primicias.ec/noticias/sociedad/masacre-control-carceles-grupos-contrachoneros-ecuador/>
- Primicias. (8 de Diciembre de 2021). Microbandas entran en la disputa por el tráfico de drogas en Guayaquil. Recuperado el 20 de Septiembre de 2023, de Sitio Web de Primicias: <https://www.primicias.ec/noticias/sociedad/microbandas-disputa-microtrafico-guayaquil/>
- Primicias. (5 de Septiembre de 2022). Recuperado el 20 de Septiembre de 2023, de Sitio Web de Primicias: <https://www.primicias.ec/noticias/en-exclusiva/bandas-reclutan-sicarios-extranjeros-manabi/>
- Primicias. (15 de Noviembre de 2022).
- Primicias. (5 de Mayo de 2022). Arrestos masivos y líderes apresados: los últimos golpes a las bandas. Recuperado el 20 de Septiembre de 2023, de Sitio Web de Primicias: <https://www.primicias.ec/noticias/en-exclusiva/arrestos-masivos-lideres-apresados-golpes-bandas/>
- Primicias. (22 de Julio de 2022). Así operan los financistas de las bandas criminales. Recuperado el 20 de Septiembre de 2023, de Sitio Web de Primicias: <https://www.primicias.ec/noticias/en-exclusiva/financistas-bandas-criminales-ecuador/>
- Primicias. (12 de Mayo de 2022). Negocios pagan hasta USD 2.000 por extorsión de bandas criminales. Recuperado el 20 de Septiembre de 2023, de Sitio Web de Primicias: <https://www.primicias.ec/noticias/en-exclusiva/negocios-pagan-extorsion-bandas-criminales-ecuador/>
- Primicias. (13 de Abril de 2022). Pugna entre bandas se traslada al Centro de Adolescentes Infractores. Recuperado el 30 de Septiembre de 2023, de Sitio Web de Primicias: <https://www.primicias.ec/noticias/lo-ultimo/pugna-bandas-centro-adolescentes-infractores-guayaquil/>
- Primicias. (25 de Abril de 2022). Seis cabecillas de bandas fueron liberados antes de cumplir sus penas. Recuperado el 20 de Septiembre de 2023, de Sitio Web de Primicias: <https://www.primicias.ec/noticias/en-exclusiva/seis-cabecillas-bandas-liberados-antes-penas/>
- Primicias. (16 de Noviembre de 2022). Sin el Gobierno, bandas hablan de una supuesta pacificación de cárceles. Recuperado el 20 de Noviembre de 2023, de Sitio Web de Primicias: <https://www.primicias.ec/noticias/en-exclusiva/carceles-nuevo-intento-pacificacion-sin-gobierno/>
- Primicias. (18 de Agosto de 2023). ¿Quiénes son los Mafia-18, en guerra por controlar el sur de Guayaquil? Obtenido de Sitio Web de Primicias: <https://www.primicias.ec/noticias/en-exclusiva/mafia18-guerra-lagartos-sur-guayaquil/>



- Secretaría Nacional de Planificación. (2021). Plan de Creación de Oportunidades 2021 - 2025. Quito: Gobierno de la República del Ecuador.
- Teleamazonas. (2 de Octubre de 2023). Guayas y Esmeraldas son las provincias con mayor deserción escolar a causa de la inseguridad. Recuperado el 3 de Octubre de 2023, de Sitio web de Teleamazonas en Youtube: Guayas y Esmeraldas son las provincias con mayor deserción escolar a causa de la inseguridad
- UNODC. (2017). Auditorías de Seguridad. Guía metodológica, Bogotá. Recuperado el 03 de Agosto de 2023
- UNODC. (2023). Monitoreo de los territorios con presencia de cultivos de hoja de coca 2022. Bogotá: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito para la Región Andina y Cono Sur.
- UNTFHS. (2016). Human Security Handbook . New York: United Nations.
- Vistazo. (25 de Enero de 2023). Estudiante asesinada de la Universidad de Milagro habría sido victima de otro atentado en el que se vinculó a la novia de su expareja. Recuperado el 20 de Septiembre de 2023, de Sitio Web de Vistazo: <https://www.vistazo.com/actualidad/nacional/estudiante-asesinada-en-universidad-de-milagro-habria-sido-victima-de-otro-atentado-en-el-que-se-vinculo-a-la-novia-de-su-expareja-BA4299838>



Juntas y juntos #ConstruimosPaz



Construimos
paz



Ítem	Área estratégica	Compromisos	Recursos	Indicador de producto	Fuente															
vulnerabilidades sociales y condiciones situacionales en el espacio público para mejorar las intervenciones sobre la comisión de incidencias, contingencias y delitos.	Reducción de vulnerabilidades y las necesidades básicas insatisfechas en el cantón	Promoción del acceso a vivienda y servicios públicos	Realizar jornadas de promoción de la oferta institucional e integral de los servicios del CAD en los asentamientos humanos irregulares de vivienda social, con especial atención a personas y grupos prioritarios [Art. 35 Constitución] en situación de pobreza y extrema pobreza	Número de acciones de articulación desarrolladas para la promoción de proyectos de vivienda social	Dirección de Planificación para el Desarrollo															
					Prevención y reducción de delitos asociados al consumo de sustancias psicoactivas	Desarrollar un estudio de caracterización del consumo de drogas y alcohol en el cantón con recomendaciones dirigidas a la prevención del consumo y a la reducción de daños	Desarrollar acompañamientos técnicos y financieros a emprendimientos y pequeñas empresas	Dirección de Desarrollo Económico												
								Generación de oportunidades de empleabilidad local	Desarrollar un estudio de caracterización del empleo informal en el cantón con recomendaciones de intervención	Desarrollar jornadas de registro de trabajadores informales	Dirección de Desarrollo Económico									
											Acciones coordinadas con el Ministerio de Educación para reducir la deserción escolar	Desarrollar ferias de promoción de promoción de becas y de oferta público-privada para fortalecer acciones de acceso a educación para el empleo, técnica, tecnológica superior	Desarrollar ferias de promoción de becas y de oferta público-privada para fortalecer acciones de acceso a educación para el empleo, técnica, tecnológica superior	Dirección de Participación Ciudadana						
														Prevención de la profundización de vulnerabilidades ambientales en el cambio climático	Mantener el monitoreo de territorios con riesgo de desastre natural, inundaciones e incendios que se encuentran en mayor riesgo de desastres naturales, inundaciones e incendios	Número de mapas de riesgos actualizados	Dirección de Riesgos y Ambiente			
																	Recuperación de la luminaria luminaria	Desarrollar e implementar un plan de instalación, mantenimiento y/o mejora de la luminaria pública, profundizando los lugares con mayor recurrencia en la comisión de incidencias y delitos	Porcentaje de ejecución del Plan de instalación, mantenimiento y/o mejora de la luminaria pública, profundizando los lugares con mayor recurrencia en la comisión de incidencias y delitos	Dirección de Servicios Públicos



<p>Realizar un diagnóstico del estado de la infraestructura física y hormo para la recuperación de parques y zonas verdes, a partir de la implementación de una mesa técnica para la identificación de lugares y buscando acercamientos con la comunidad</p>	<p>Porcentaje de avance del plan de recuperación de infraestructura física de parques y zonas verdes</p>	<p>Dirección de Servicios Públicos</p>	<p>Recuperación física de parques y zonas verdes</p>	<p>Transformar entornos para prevenir discapacidades, contingencias y delitos</p>	<p>Reducir la</p>
<p>Desarrollar operativo de control y vigilancia a cashineras</p>	<p>Número de operativos de control y vigilancia a cashineras</p>	<p>Dirección de Seguridad y Control Territorial</p>	<p>Desarrollar operativo de control y vigilancia a cashineras</p>	<p>Redución de las situaciones que comprometen el tráfico de drogas y armas</p>	<p>Redución de las situaciones que comprometen el tráfico de drogas y armas</p>
<p>Articular acciones con (Sagunah, Simón Bolívar, Juan, Durán, y Guayquil) para implementar acciones de construcción /o recuperación de las vías</p>	<p>Número de acciones de articulación desarrolladas con otros GADs para el control efectivo de vías</p>	<p>EMOVIA-EP</p>	<p>Articular acciones con (Sagunah, Simón Bolívar, Juan, Durán, y Guayquil) para implementar acciones de construcción /o recuperación de las vías</p>	<p>Propiciar el tráfico de drogas y armas</p>	<p>Propiciar el tráfico de drogas y armas</p>
<p>Desarrollar gestiones para incrementar la cobertura de atención en salud mental de personas en condición de habilitación de calle</p>	<p>Número de gestiones realizadas con el Ministerio de Salud para el incremento de la atención en salud mental de las personas en habilitación de calle</p>	<p>Dirección de Desarrollo e Inclusión Social</p>	<p>Desarrollar gestiones para incrementar la cobertura de atención en salud mental de personas en condición de habilitación de calle</p>	<p>Articulación nación - territorio para reducir amenazas a la seguridad humana</p>	<p>Articulación nación - territorio para reducir amenazas a la seguridad humana</p>
<p>Coordinar con el Ministerio de Educación el fortalecimiento de la oferta de orientación psicológica en educación básica y secundaria en instituciones educativas</p>	<p>Número de orientaciones de orientación psicológica en instituciones educativas</p>	<p>Dirección de Desarrollo e Inclusión Social</p>	<p>Coordinar con el Ministerio de Educación el fortalecimiento de la oferta de orientación psicológica en educación básica y secundaria en instituciones educativas</p>	<p>Articulación nación - territorio para reducir amenazas a la seguridad humana</p>	<p>Articulación nación - territorio para reducir amenazas a la seguridad humana</p>
<p>Coordinar con el Ministerio de Salud para mejorar la atención psicológica en centros de salud</p>	<p>Número de centros de salud fortalecidos en atención psicológica</p>	<p>Dirección de Desarrollo e Inclusión Social</p>	<p>Coordinar con el Ministerio de Salud para mejorar la atención psicológica en centros de salud</p>	<p>Articulación nación - territorio para reducir amenazas a la seguridad humana</p>	<p>Articulación nación - territorio para reducir amenazas a la seguridad humana</p>
<p>Implementar acciones de coordinación con el Ministerio de Salud para mejorar la atención de niños y niñas en riesgo de desnutrición</p>	<p>Número de niños y niñas en riesgo de desnutrición atendidos</p>	<p>Dirección de Desarrollo e Inclusión Social</p>	<p>Implementar acciones de coordinación con el Ministerio de Salud para mejorar la atención de niños y niñas en riesgo de desnutrición</p>	<p>Articulación nación - territorio para reducir amenazas a la seguridad humana</p>	<p>Articulación nación - territorio para reducir amenazas a la seguridad humana</p>
<p>Coordinar acciones para la promoción de la construcción de un Centro Especializado de Atención de Niños y Niñas en riesgo de desnutrición</p>	<p>Número de acciones desarrolladas para la promoción de la construcción del CEAD</p>	<p>Dirección de Desarrollo e Inclusión Social</p>	<p>Coordinar acciones para la promoción de la construcción de un Centro Especializado de Atención de Niños y Niñas en riesgo de desnutrición</p>	<p>Articulación nación - territorio para reducir amenazas a la seguridad humana</p>	<p>Articulación nación - territorio para reducir amenazas a la seguridad humana</p>
<p>Destinar con el Ministerio de Educación y Salud a padres y docentes de escuelas de Educación y Salud a padres y docentes de escuelas de Educación y Salud</p>	<p>Número de capacitaciones de orientación en materia de consumo a padres y profesores desarrolladas</p>	<p>Dirección de Desarrollo e Inclusión Social</p>	<p>Destinar con el Ministerio de Educación y Salud a padres y docentes de escuelas de Educación y Salud a padres y docentes de escuelas de Educación y Salud</p>	<p>Articulación nación - territorio para reducir amenazas a la seguridad humana</p>	<p>Articulación nación - territorio para reducir amenazas a la seguridad humana</p>
<p>Coordinar con el Ministerio de Educación y el Ministerio del Interior, mecanismos sustanciales para orientar en las rutas de atención</p>	<p>Número de mecanismos de protección a profesores</p>	<p>Dirección de Seguridad y Control Territorial</p>	<p>Coordinar con el Ministerio de Educación y el Ministerio del Interior, mecanismos sustanciales para orientar en las rutas de atención</p>	<p>Articulación nación - territorio para reducir amenazas a la seguridad humana</p>	<p>Articulación nación - territorio para reducir amenazas a la seguridad humana</p>
<p>Coordinar una estrategia con CNEI para intervenir las conexiones ilegales a energía eléctrica, para reducir la obtención de rentas ilegales por la prestación de este servicio.</p>	<p>Número de conexiones ilegales a energía eléctrica intervenidas</p>	<p>CNEI</p>	<p>Coordinar una estrategia con CNEI para intervenir las conexiones ilegales a energía eléctrica, para reducir la obtención de rentas ilegales por la prestación de este servicio.</p>	<p>Articulación nación - territorio para reducir amenazas a la seguridad humana</p>	<p>Articulación nación - territorio para reducir amenazas a la seguridad humana</p>
<p>Fomentar la articulación entre los entes de investigación y judicialización para intervenir delitos de delito</p>	<p>Número de acciones de articulación entre entes de investigación y judicialización desarrolladas en el marco del Consejo Cantonal de Seguridad</p>	<p>Consejo Cantonal de Seguridad</p>	<p>Fomentar la articulación entre los entes de investigación y judicialización para intervenir delitos de delito</p>	<p>Articulación nación - territorio para reducir amenazas a la seguridad humana</p>	<p>Articulación nación - territorio para reducir amenazas a la seguridad humana</p>
<p>Implementar campañas de concientización ciudadana sobre medidas de autocuidado para revertir el robo y aumentar las dificultades para delinquir</p>	<p>Número de campañas para evitar la compra de elementos implementados</p>	<p>Consejo Cantonal de Seguridad</p>	<p>Implementar campañas de concientización ciudadana sobre medidas de autocuidado para revertir el robo y aumentar las dificultades para delinquir</p>	<p>Articulación nación - territorio para reducir amenazas a la seguridad humana</p>	<p>Articulación nación - territorio para reducir amenazas a la seguridad humana</p>
<p>Coordinar acciones con el Ministerio del Interior para implementar medidas de articulación robadas</p>	<p>Número de acciones de concientización ciudadana para reducir la compra de artículos robados</p>	<p>Consejo Cantonal de Seguridad</p>	<p>Coordinar acciones con el Ministerio del Interior para implementar medidas de articulación robadas</p>	<p>Articulación nación - territorio para reducir amenazas a la seguridad humana</p>	<p>Articulación nación - territorio para reducir amenazas a la seguridad humana</p>
<p>Coordinar acciones con el Ministerio del Interior para implementar medidas de articulación robadas</p>	<p>Número de acciones de concientización ciudadana para reducir la compra de artículos robados</p>	<p>Consejo Cantonal de Seguridad</p>	<p>Coordinar acciones con el Ministerio del Interior para implementar medidas de articulación robadas</p>	<p>Articulación nación - territorio para reducir amenazas a la seguridad humana</p>	<p>Articulación nación - territorio para reducir amenazas a la seguridad humana</p>
<p>Coordinar acciones con el Ministerio del Interior para implementar medidas de articulación robadas</p>	<p>Número de acciones de concientización ciudadana para reducir la compra de artículos robados</p>	<p>Consejo Cantonal de Seguridad</p>	<p>Coordinar acciones con el Ministerio del Interior para implementar medidas de articulación robadas</p>	<p>Articulación nación - territorio para reducir amenazas a la seguridad humana</p>	<p>Articulación nación - territorio para reducir amenazas a la seguridad humana</p>



antóniles para el control y judicialización de la delincuencia.

EMOVIM-EP	la Dirección de Seguridad y Control Territorial	Coordinar acciones entre los sistemas de vigilancia de EMOVIM y la Dirección de Seguridad y Control Territorial con el fin de compartir información de los Circuitos de Seguridad y Control Territorial	Porcentaje de información compartida entre EMOVIM-EP y la Dirección de Seguridad y Control Territorial	Dirección de Seguridad y Control Territorial
		Garantizar la regularidad en las reuniones del Consejo Cantonal de Seguridad Municipal (Asociación de Municipios Ecuatorianos)	Número de reuniones del Consejo Cantonal de Seguridad desatendidas	Consejo Cantonal de Seguridad
		Realizar las gestiones para la restitución de la casa de seguridad, con el fin de disponer territorial de la seguridad	Porcentaje de avance del Plan de Inversiones	Dirección de Seguridad y Control Territorial
		Realizar un plan de inversiones en equipamiento y tecnología para la seguridad y conveniencia para el periodo de ejecución del Plan Cantonal de Seguridad		Dirección de Seguridad y Control Territorial
		Informar con mayor regularidad en los Consejos Cantonales de Seguridad la portación territorial de las intervenciones en seguridad ciudadana	Número de reuniones del Consejo Cantonal de Seguridad desatendidas	Consejo Cantonal de Seguridad
		Desarrollar herramientas e instrumentos de participación ciudadana en las reuniones del Consejo Cantonal de Seguridad	Número de herramientas e instrumentos implementados para la promoción de la participación ciudadana en los Consejos Cantonales de Seguridad	Consejo Cantonal de Seguridad
		Impulsar la actualización de la ordenanza que rige al Consejo Cantonal de Seguridad	Porcentaje de avance en el proceso de actualización de la ordenanza que rige al Consejo Cantonal de Seguridad	Consejo Cantonal de Seguridad
		Realizar un informe identificando terrenos que podrían ser vulnerables a la invasión y al tráfico de tierras, involucrando la participación del sector privado y la academia	Porcentaje de avance del informe de identificación de terrenos en riesgo de tráfico de tierras	Dirección de Catastro y Habilitación del Suño
		Promover las acciones de veeduría ciudadana para la realización de un censo de asentamientos	Número de acciones desatendidas para la promoción de la veeduría ciudadana en materia del censo de asentamientos	Dirección de Participación Ciudadana
		Desarrollar operativos integrales de retiro y desmonte de estructuras e invasiones, programando aquellas donde hay mayor vulnerabilidad de tráfico de tierras	Número de operativos integrales de retiro y desmonte de estructuras e invasiones, programando aquellas donde hay mayor vulnerabilidad de tráfico de tierras	Dirección de Seguridad y Control Territorial
		Implementar una iniciativa público-privada para fomentar el cerramiento de terrenos privados	Porcentaje de avance de la iniciativa público-privada para el cerramiento de terrenos privados	Dirección de Catastro y Habilitación del Suño
		Articular acciones del GAD con el Ministerio del Interior y Policía para incrementar la presencia de uniformados en los terrenos con mayor control de GDC	Número de uniformados de la Policía reaccionados para el cerramiento de terrenos privados	Dirección de Seguridad y Control Territorial
		Desarrollar acciones de identificación y caracterización de la simbología de GDC para capacitar en su comprensión a instituciones educativas y comunidades	Número de instituciones educativas y comunidades capacitadas en la identificación de simbología de GDC	Dirección de Seguridad y Control Territorial
		Coordinar operativos de vigilancia y control para el reemplazo/borrado de grafites	Número de grafites de GDC reemplazados/v borrados	Dirección de Seguridad y Control Territorial
		Articular acciones para capacitar a miembros de la Policía del distrito de Milagro en la aplicación de la metodología para el fortalecimiento del análisis cualitativo del fenómeno de la violencia y delincuencia en Ecuador	Número de policías del Distrito de Milagro capacitados en la metodología para el fortalecimiento del análisis cualitativo del fenómeno de la violencia y delincuencia en Ecuador	Dirección de Seguridad y Control Territorial
		Articular acciones con las instituciones cantonales de justicia a fin de promover el fortalecimiento de sus capacidades para la investigación y judicialización efectiva de delitos	Número de funcionarios del GAD capacitados en delitos	Consejo Cantonal de Seguridad
		Promoción del fortalecimiento de capacidades de los organismos de seguridad y justicia para enfrentar el crimen organizado como amenaza emergente	Número de funcionarios del GAD capacitados en delitos	Consejo Cantonal de Seguridad
		Socializar con los funcionarios del GAD las rutas de atención, protección y denuncia ante casos de amenazas	Número de funcionarios del GAD socializados en las rutas de atención, protección y denuncia ante casos de amenazas	Consejo Cantonal de Seguridad
		Desarrollar una evaluación de la ordenanza del pasajero de moto y formular recomendaciones de ajuste dirigidas al Consejo	Porcentaje de avance de la evaluación de la ordenanza de pasajero de moto	Consejo Cantonal de Seguridad
		Incrementar los operativos de control de movilidad para el cumplimiento de la ordenanza del pasajero de moto y sanción de infracciones de tránsito	Número de operativos de control de movilidad implementados	EMOVIM-EP
		Desarrollar proyectos de sensibilización para reducir la probabilidad de accidentes	Número de nuevos semáforos instalados	Consejo Cantonal de Seguridad
		Establecer acuerdos con los establecimientos comerciales de motos para la promoción de la matrícula en el cantón	Número de acuerdos con establecimientos comerciales de motos para la promoción de la matrícula en el cantón	EMOVIM-EP
		Desarrollar campañas de difusión de los comportamientos más recurrentes que pueden llegar a generar homicidios por intolerancia en los espacios urbanos y rurales del cantón, y socializar los instrumentos de justicia formal e informal para implementar acciones de prevención con hogares e instituciones educativas dirigidas a evitar incidentes	Número de campañas de difusión para la prevención de homicidios por intolerancia en los espacios urbanos y rurales del cantón, y socializar los instrumentos de justicia formal e informal para implementar acciones de prevención con hogares e instituciones educativas dirigidas a evitar incidentes	Dirección de Participación Ciudadana
		Previsión de homicidios por intolerancia		Dirección de Seguridad y Control Territorial



Artículo 1 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Fortalecimiento de las Capacidades de los Organismos de Seguridad y Justicia

Línea	Línea estratégica	Componentes	Indicador de Resultado	Fuente			
16	Reducir las vulnerabilidades sociales y condiciones adversas en el espacio público para mejorar las condiciones de vida de la ciudadanía, especialmente en materia de seguridad y justicia.	Promoción del acceso a vivienda y a servicios públicos	Número de nuevos hogares conectados al servicio de energía eléctrica	INEC			
			Número de nuevos hogares conectados al servicio de agua potable	INEC			
			Número de nuevos hogares con servicio de recolección de basuras	INEC			
			Número de nuevos hogares con alcantarillado	INEC			
			Número de recomendaciones formuladas para la prevención y reducción de daños asociados al consumo de sustancias psicoactivas	INEC			
			Tasa de desempleo local	INEC			
			Tasa de desempleo adecuado	INEC			
			Tasa de asistencia al Bachillerato	INEC			
			Número de estudiantes matriculados en instituciones educativas, desahogados por sexo	Ministerio de Educación			
			Número de personas afectadas por desastres naturales, desahogados por sexo	Dirección de Seguridad y Control Territorial			
17	Reducir las vulnerabilidades ambientales en el cantón	Recuperación de la lujana	Número de robos en espacio público	Dirección de Seguridad y Control Territorial			
			Número de inviduidades por consumo drogas y alcohol en espacio público	Dirección de Seguridad y Control Territorial			
			Recuperación física de parques y zonas verdes	Dirección de Servicios Públicos			
			Número de partes policiales por tráfico de armas y tráfico de sustancias catalogadas sujetas a fiscalización	Dirección de Seguridad y Control Territorial			
			18	Fortalecer los ejes de seguridad humana	Articulación nación - territorio para reducir amenazas a la seguridad humana	Número de acciones de correponsabilidad implementadas con el Ministerio de Salud	Dirección de Desarrollo e Inclusión Social
						Número de acciones de correponsabilidad implementadas con el Ministerio de Educación	Dirección de Desarrollo e Inclusión Social
						Número de acciones de correponsabilidad implementadas con el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social	Dirección de Desarrollo e Inclusión Social
						Número de acciones implementadas conjuntamente con el GAD y el Ministerio del Interior	Dirección de Seguridad y Control Territorial
						Número de denuncias por delitos contra la propiedad	Sistema David
						Número de homicidios interpersonales asociados a la delincuencia, desahogados por sexo	Sistema David
Número de kilogramos de sustancias sujetas a fiscalización aprehendidas	Sistema David						
Número de armas ilícitas incautadas	Sistema David						
Número de propuestas de ordenanzas, resoluciones, acuerdos y convenios para guiar la acción de las entidades que conforma el sistema de seguridad ciudadana de Milagro	Consejo Cantonal de Seguridad						
Número de asentamientos humanos legalizados, recibidos y/o controlados	Dirección de Catastro y Habilitación del Suelo						
19	Fortalecer la articulación y capacidades de los organismos de seguridad y justicia entonales para el control y judicialización de la delincuencia.	Promover el fortalecimiento de capacidades de los organismos de seguridad y justicia para la investigación e impacto	Articulación con la Policía Nacional del Ecuador	Policía Nacional del Ecuador			
			Tasa de resolución penal	Consejo de la Judicatura			
			Tasa de perdidas penales	Consejo de la Judicatura			
			Tasa de cobro de costas	Consejo de la Judicatura			
			Exposición de capacidades y dispositivos para reducir convenciones de tránsito y comisión de delitos en motos	Sistema David			
			Exposición de capacidades y dispositivos para reducir convenciones de tránsito y comisión de delitos en motos	Sistema David			
			Número de infracciones en accidentes de tránsito	EMOVIM-EP			
			Número de homicidios por intencionalidad	Sistema David			
			Número de reportes de inviduidades y contravenciones en el espacio público	ECU-911			
			Número de medidas administrativas de protección inmediatas por sexo, edad y tipo de violencia	Junta Cantonal de Protección de Derechos			
20	Reducir las violencias producto de conflictos sociales	Prevenir las violencias producto de conflictos sociales	Previsión de medidas administrativas de protección inmediatas por sexo, edad y tipo de violencia	Junta Cantonal de Protección de Derechos			
			Número de mujeres violentadas miembros de la comunidad LGBTIQ+	Junta Cantonal de Protección de Derechos			
			Número de casos de discriminación a miembros de la comunidad LGBTIQ+	Junta Cantonal de Protección de Derechos			
			Número de denuncias por violencia intrafamiliar contra NNA, desahogados por sexo y edad	Fiscalía General del Estado			
			Número de recomendaciones formuladas por las organizaciones de la sociedad civil para la gestión de la seguridad y convivencia	Dirección de Seguridad y Control Territorial			
			Número de denuncias por extorsión	Fiscalía General del Estado			
			Participación ciudadana en la gestión de la seguridad y convivencia	Dirección de Seguridad y Control Territorial			
			Promoción de la seguridad comunitaria, autoprotección y denuncia ciudadana	Dirección de Seguridad y Control Territorial			
			Número de delitos de seguridad humana	Dirección de Seguridad y Control Territorial			
			Número de delitos de seguridad humana	Dirección de Seguridad y Control Territorial			





Eje	Línea estratégica	Indicador de Resultado	Fuente	Línea Base	Meta
Reducir las vulnerabilidades sociales y condiciones situacionales en el espacio público para mejorar las intervenciones sobre la comisión de incivildades, contravenciones y delitos.	Reducir la vulnerabilidades y las necesidades básicas insatisfechas en el cantón	Tasa de pobreza por necesidades básicas insatisfechas	INEC		
	Transformar entornos para prevenir incivildades, contravenciones y delitos	Número de denuncias por delitos de alto impacto en el espacio público	Sistema David		
		Número de incivildades y contravenciones en el espacio público	Sistema David		
Fortalecer la articulación y capacidades de los organismos de seguridad y justicia cantonales para el control y judicialización de la delincuencia.	Fortalecer los ejercicios de corresponsabilidad para la seguridad humana	Número de políticas locales formuladas con enfoque participativo	Consejo Cantonal de Seguridad		
		Número de políticas locales implementadas con enfoque participativo	Consejo Cantonal de Seguridad		
		Número de políticas públicas monitoreadas y evaluadas con enfoque participativo	Consejo Cantonal de Seguridad		
	Promover el fortalecimiento de las capacidades de los organismos de seguridad y justicia para la investigación y judicialización de los delitos de alto impacto	Número de delitos judicializados	Consejo de la Judicatura		
Robustecer la participación comunitaria en la gestión territorial de la seguridad y convivencia para reducir las violencias producto de conflictividades sociales.	Reducir las violencias producto de conflictividades sociales	Número de denuncias por violencia contra la mujer y el núcleo familiar	Fiscalía General del Estado		
	Promover la efectividad de la participación ciudadana en la gestión de la seguridad y convivencia	Porcentaje del nivel confianza ciudadana en los organismos de seguridad y justicia	Encuesta a cargo de la Secretaría de Seguridad y Control Territorial		





CERTIFICO: Que Concejo Cantonal del GAD Municipal de San Francisco de Milagro, en sesión ordinaria del viernes 06 de diciembre de 2024, en atención al memorando GADMM-DSCT-2024-1100-M del 26 de noviembre de 2024, resolvió: Aprobar el Plan Cantonal de Seguridad y Convivencia Ciudadana de Milagro.

Milagro, 09 de diciembre de 2024




Abg. Angel Basantes Morales,
SECRETARIO DEL CONCEJO Y GENERAL