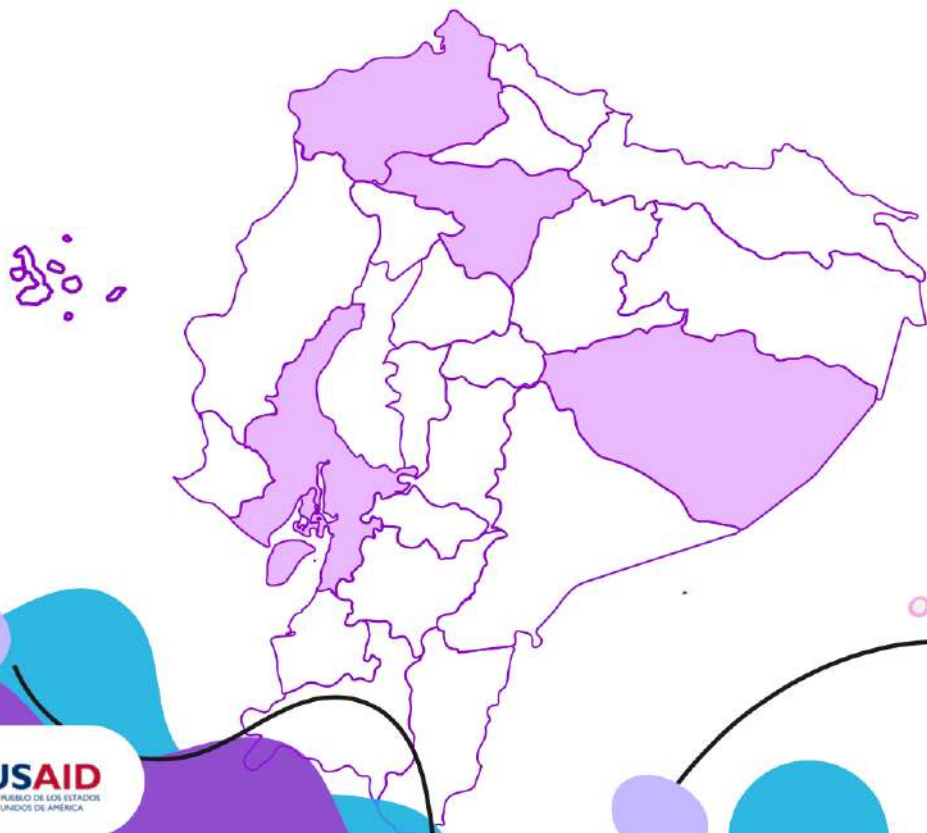


# Análisis de Género en las

Políticas de Seguridad Ciudadana

en Pichincha, Guayas, Esmeraldas y Pastaza





**Créditos:**

Análisis de Género en las Políticas de Seguridad Ciudadana de Pichincha, Guayas, Esmeraldas y Pastaza  
Abril de 2024

**Declaración de responsabilidad:**

Esta publicación fue producida con el apoyo del Programa Ecuador Pilares, financiado por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). Las opiniones expresadas por los autores en el presente documento no reflejan necesariamente las opiniones de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional o del Gobierno de los Estados Unidos

**Autores:**

Rocío Rosero Garcés  
Ricardo Rosales Peralta  
María Ximena Fiallo Karolys

**Asistentes de investigación:**

Daniela Arteaga Molina  
Tania Villalva Salguero

**Diseño y Diagramación:**

Paulina Naranjo

**Tiraje:**

200 ejemplares

## Agradecimientos

A las/os representantes de las instituciones, gobiernos provinciales, gobiernos municipales, activistas, organizaciones de mujeres y de la sociedad civil, y la academia por el tiempo compartido a través de reuniones, entrevistas, grupos focales, talleres y mesas de trabajo durante el proceso de investigación

A las instituciones del nivel central y local: Asociación de Municipalidades Ecuatorianas - AME, Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador - CONGOPE, Consejo Nacional para la Igualdad Género - CNIG, Tribunal Contencioso Electoral - TCE, Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia de Pichincha, Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia de Guayas, Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia de Pastaza, Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia de Esmeraldas, Gobierno Autónomo Descentralizado del Distrito Metropolitano de Quito, Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Guayaquil, Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Muisne, Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Esmeraldas,

A las organizaciones de mujeres y de la sociedad civil: Coordinadora Nacional de Mujeres Negras - CONAMUNE, Trenzando Zurez, Unión Nacional de Trabajadoras del Hogar y Afines UNTHA, Fundación TÁNDEM, Fundación AZÚCAR, Colectivo Esmeraldas por la Vida, Red de Organizaciones de Mujeres y Feministas de Esmeraldas, La Lucha de los Pobres, Mujeres sin Barreras, Mujeres Sin Frontera, Asociación 21 de Septiembre, Centro Ecuatoriano para la Promoción y Acción de la Mujer - CEPAM Guayaquil, Fundación Resolver, Fundación Fuerza de Apoyo Integral Comunitario – FAICOM, Asociación de Afrodescendientes "Vida, Cultura y Amor", Fundación Nia Kali, Cooperativa San Francisco, Socorro Violeta, Red de Mujeres Amazónicas, Sacha Warmi.

A la academia: Universidad Andina Simón Bolívar – UASB, Universidad Casagrande, Universidad de Guayaquil, Universidad Tecnológica Equinoccial y Universidad Estatal Amazónica.

## Tabla de contenido

|  |    |
|--|----|
| Abreviaturas .....   | 3  |
| Resumen ejecutivo.....   | 5  |
| 1. Introducción .....  | 8  |
| 2. Marco conceptual.....   | 10 |
| 3. Contexto situacional de la seguridad ciudadana con enfoque de género .....  | 14 |
| 4. Marco normativo .....   | 27 |
| 4.1. Leyes vigentes relacionadas a la seguridad ciudadana con enfoque de género .....  | 29 |
| 4.2. Políticas públicas relacionadas a la seguridad ciudadana con enfoque de género ..   | 33 |
| 5. Mapeo nacional de políticas de seguridad ciudadana y de prevención y<br>erradicación de las violencias de género contra las mujeres ..... | 38 |
| 6. Mapeo de ordenanzas en territorios priorizados .....  | 41 |
| 7. Sistemas Cantonales de Protección de Derechos en territorios priorizados....  | 43 |
| 8. Análisis de PDyOT de Esmeraldas, Guayas, Pastaza y Pichincha en función del<br>cumplimiento de la transversalización de género .....      | 45 |
| 9. Territorios priorizados: análisis de género en las políticas de seguridad<br>ciudadana .....  | 48 |
| 9.1. Provincia de Pichincha .....  | 48 |
| 9.1.1. Distrito Metropolitano de Quito.....  | 51 |
| 9.2. Provincia de Esmeraldas.....  | 57 |
| 9.2.1. Cantón Esmeraldas .....   | 59 |
| 9.2.2. Cantón Quinindé.....  | 61 |
| 9.3. Provincia del Guayas.....   | 64 |
| 9.3.1. Cantón Guayaquil .....  | 67 |

|  |    |
|--|----|
| 9.3.2. Cantón Durán .....  | 69 |
| 9.3.3. Cantón Naranjal .....   | 70 |
| 9.4. Provincia de Pastaza .....  | 71 |
| 9.4.1. Cantón Arajuno .....  | 73 |
| 9.4.2. Cantón Mera.....  | 74 |
| 10. Hallazgos en el análisis de las políticas locales de seguridad ciudadana y de prevención y erradicación de las violencias de género contra las mujeres ..... | 75 |
| 11. Conclusiones y recomendaciones .....   | 78 |
| 11.1. Recomendaciones al CNIG en su calidad de responsable de la transversalidad de género en las políticas públicas .....                                       | 79 |
| 11.2. Estrategias recomendadas para la construcción e implementación de políticas locales de seguridad ciudadana con enfoque de género .....                     | 80 |
| 12. Referencias .....  | 84 |

## Abreviaturas

|                 |  |
|-----------------|--|
| <b>ALDEA</b>    | Asociación Latinoamericana para el Desarrollo Alternativo (Fundación)                  |
| <b>COIP</b>     | Código Orgánico Integral Penal   |
| <b>COOTAD</b>   | Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización             |
| <b>COESCOPE</b> | Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público                    |
| <b>CONGOPE</b>  | Consortio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador                              |
| <b>CCPD</b>     | Consejo Cantonal para la Protección de Derecho   |
| <b>CRE</b>      | Constitución de la República del Ecuador   |
| <b>DMQ</b>      | Distrito Metropolitano de Quito  |
| <b>ENVIGMU</b>  | Encuesta Nacional sobre Relaciones Familiares y Violencia de Género contra las Mujeres |
| <b>ELN</b>      | Ejército de Liberación Nacional  |
| <b>FOS</b>      | Frente Óliver Sinisterra   |
| <b>GAD</b>      | Gobiernos Autónomos Descentralizados   |
| <b>GADP</b>     | Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales                                      |
| <b>GADM</b>     | Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales                                       |
| <b>GDO</b>      | Grupos de Delincuencia Organizada  |
| <b>GIATOC</b>   | Global Initiative Against Transnational Organized Crime                                |
| <b>INEC</b>     | Instituto Nacional de Estadísticas y Censo   |
| <b>ISC</b>      | Índice de Seguridad Ciudadana  |
| <b>JCPD</b>     | Juntas Cantonales de Protección de Derechos  |
| <b>LAPOP</b>    | Encuesta del Proyecto de Opinión Pública de América Latina                             |
| <b>LGBTIQ+</b>  | Lesbianas, gays, transgéneros, transexuales, bisexuales, intersexuales, queer          |
| <b>LOIPEVcM</b> | Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contras las Mujeres       |
| <b>NBI</b>      | Necesidades Básicas Insatisfechas  |
| <b>NNA</b>      | Niños, niñas y adolescentes  |

|                 |   |
|-----------------|---|
| <b>OACDH</b>    | Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos |
| <b>OCCO</b>     | Observatorio Colombiano de Crimen Organizado                                  |
| <b>ODS</b>      | Objetivos de Desarrollo Sostenible  |
| <b>OECD</b>     | Observatorio Ecuatoriano de Crimen Organizado                                 |
| <b>ONU</b>      | Organización de las Naciones Unidas   |
| <b>OXFAM</b>    | Comité de Oxford de Ayuda contra el Hambre                                    |
| <b>PAD</b>      | Plan de Acción de Diversidades LGBTI+ (PAD) 2022 - 2025                       |
| <b>PAZSECOG</b> | Plan Integral para la Paz, Seguridad y Convivencia Ciudadana de Guayaquil     |
| <b>PC</b>       | Participación Ciudadana   |
| <b>PEVcM</b>    | Prevención y Erradicación de la Violencia contra la Mujer                     |
| <b>PN</b>       | Policía Nacional  |
| <b>PND</b>      | Plan Nacional de Desarrollo   |
| <b>PNSI</b>     | Plan Nacional de Seguridad Integral   |
| <b>PDyOT</b>    | Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial                               |
| <b>PMSCC</b>    | Plan Metropolitano de Seguridad y Convivencia Ciudadana 2023-2027             |
| <b>PNUD</b>     | Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo                            |
| <b>PNSCCP</b>   | Plan Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia Social Pacífica            |
| <b>RO</b>       | Registro Oficial  |
| <b>SENASEG</b>  | Secretaría Nacional de Seguridad  |
| <b>SNPEVcM</b>  | Sistema Nacional de Erradicación y Prevención de la Violencia contra la Mujer |
| <b>TCE</b>      | Tribunal Contencioso Electoral  |
| <b>UNODC</b>    | Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito                        |
| <b>UASB</b>     | Universidad Andina Simón Bolívar  |
| <b>VBG</b>      | Violencia Basada en Género  |



## Resumen ejecutivo

El incremento exponencial de la violencia en Ecuador constituye una de las principales amenazas a la estabilidad, la gobernabilidad democrática y el desarrollo humano sostenible. Según el Observatorio Ecuatoriano de Crimen Organizado – OEEO (2023), en 2022 la cifra oficial de homicidios intencionales en Ecuador fue de 4.603, constituyéndose el registro histórico más alto para este delito desde que se realizan mediciones; y para el primer semestre del 2023, la situación se agravó exponencialmente registrándose 3.599 homicidios intencionales. El problema de la violencia en Ecuador es aún más grave si se la analiza desde la perspectiva de género. En Ecuador durante el 2023, la violencia de género cobró la vida de una mujer cada 27 horas, contabilizando 321 femicidios (Fundación ALDEA, 2023).

Bajo este contexto, se realizó un Análisis de Género en las Políticas de Seguridad Ciudadana con una metodología indagatoria-exploratoria, tanto en el proceso de levantamiento de información, como en el análisis de las normas. Se utilizaron herramientas como: la plataforma informática Lexis para el mapeo de ordenanzas, el mapeo de actores, la matriz de influencia, los grupos focales, y la perspectiva de género como herramienta teórica y metodológica.

En el mapeo de ordenanzas sobre seguridad ciudadana y de prevención y erradicación de las violencias de género contra las mujeres se encontró que:

- 129 de 221 cantones cuentan con una ordenanza relacionada a la seguridad ciudadana, lo que representa que el 56,10% de cantones cuentan con una ordenanza de este tipo.
- 73 cantones de 221 cuentan con una ordenanza relacionada a la prevención y erradicación de la violencia de género contra las mujeres, lo que significa el 30,8% de los GADM.
- A nivel nacional, 6 de 24 gobiernos provinciales cuentan con una ordenanza sobre violencia de género contra las mujeres.

En el estudio de las políticas locales de seguridad ciudadana y de prevención y erradicación de las violencias de género contra las mujeres se priorizaron cuatro provincias: Pichincha, Esmeraldas, Guayas y Pastaza. Aquí se



identificó que: Pichincha tiene el 75% de sus cantones con ordenanzas relacionadas la violencia de género contra las mujeres y el 88% con seguridad ciudadana; Esmeraldas cuenta con el 71% de sus cantones con políticas enfocadas a la prevención de la violencia de género contra las mujeres, y el 43% sobre seguridad ciudadana; el 60% de los cantones de Guayas tienen ordenanzas sobre seguridad ciudadana, y el 28% sobre violencias de género contra las mujeres; y en Pastaza, el 50% de cantones tienen políticas de seguridad ciudadana, y el 25% de cantones tienen ordenanzas sobre violencia de género contra las mujeres.

En las provincias priorizadas, se realizó el análisis de género en las políticas de seguridad ciudadana a nivel de los GADP; y a nivel de los GADM, se seleccionaron cantones según su densidad poblacional y por sus índices de violencia. De esta forma, se eligieron los cantones de: Quito en Pichincha; Guayaquil, Durán y Naranjal en Guayas; Esmeraldas y Quinindé en la provincia de Esmeraldas; y Mera y Arajuno en Pastaza. Los principales hallazgos fueron:

### Pichincha



- La transversalización del enfoque de género en el PDyOT provincial es una buena práctica llevada a cabo por el GADP de Pichincha, ya que toma en cuenta las necesidades de las mujeres en toda su diversidad, así como de las personas LGBTQI+.
- A nivel cantonal, el DMQ cuenta con programas específicos y sostenibles para abordar la violencia de género contra la mujer; sin embargo, al momento de implementar las políticas y los programas del Plan Metropolitano de Seguridad y Convivencia Ciudadana se debe considerar de forma transversal los principios de igualdad y el enfoque de género.



### Esmeraldas

- Los planes de seguridad ciudadana merecen una atención urgente y prioritaria. La pobreza extrema, la exclusión, la falta de acceso a la educación y a medios de vida; así como los graves problemas de dotación de servicios básicos e infraestructura para la mayoría de la población, son causas directas de los altos índices de violencia y criminalidad que afectan a la provincia.
- Las acciones del GADP y de los GADM relacionadas con la prevención de la violencia de género contribuyen a prevenir la violencia contra las mujeres, niñas, niños adolescentes y personas LGBTQI+. Sin embargo, frente a los altos índices de violencias y criminalidad, se deben fortalecer los esfuerzos principalmente en la atención, protección y reparación de las víctimas y sobrevivientes de las violencias de género, y de su empoderamiento económico.

## Guayas

- Los cantones más vulnerables a la violencia y la criminalidad no cuentan con políticas de seguridad ciudadana. El PDyOT provincial reconoce a la violencia de género como una problemática que atenta contra la seguridad y convivencia pacífica; sin embargo, no existe un enfoque transversal de género en este instrumento.
- Guayaquil cuenta con el Plan de Seguridad Integral, Paz y Convivencia Pacífica que cumple con la transversalización del enfoque de género en el diagnóstico, los objetivos y las acciones para cumplirlo, lo que representa una buena práctica que debe ser retomada por otros cantones de la provincia y del país.



## Pastaza

- El enfoque de género en las políticas de seguridad ciudadana en Pastaza está ausente. No se encuentra una articulación entre las políticas de seguridad y aquellas enfocadas a la prevención y erradicación de las violencias de género contra las mujeres.
- Debido a los altos índices de pobreza y de violencias de género contra las mujeres que afectan a la provincia, se debe generar acuerdos con las empresas para que, a través de lo que dispone la Ley de Economía Violeta y la del Derecho del Cuidado Humano, se promuevan mejores condiciones de vida para las mujeres, especialmente para las sobrevivientes de la violencia de género



# 1. Introducción

El objetivo de la investigación fue desarrollar un Análisis de Género en las Políticas de Seguridad Ciudadana de las provincias de Pichincha, Guayas, Esmeraldas y Pastaza. El análisis contribuirá a implementar un proceso de fortalecimiento de capacidades, principalmente en los gobiernos locales para la transversalización del enfoque de género en las políticas de seguridad ciudadana. La delimitación del campo de estudio está dada por las relaciones entre Políticas-Gobierno-Género; es decir, en la forma que los Gobiernos Autónomos Descentralizados GAD implementan políticas y acciones de seguridad ciudadana entendiendo las violencias diferenciadas y agravadas que sufren las mujeres, niñas, niños, adolescentes y personas lesbianas, gais, transgéneros, transexuales, bisexuales, intersexuales, queer y el resto de las identidades y orientaciones sexo-genéricas (LGBTIQ+).

Para el cumplimiento del objetivo planteado en esta investigación, se realizó un recorrido de cinco pasos: primero, se identificó el marco normativo nacional que establece la legislación y los lineamientos de las políticas de seguridad ciudadana con enfoque de género; segundo, se recopilaron las políticas locales de seguridad ciudadana y de prevención y erradicación de las violencias de género a nivel nacional, como insumos esenciales para establecer la relación entre la seguridad ciudadana y el enfoque de género; tercero, se seleccionaron las ordenanzas de las provincias priorizadas y se analizaron estos cuerpos normativos para identificar si existe el enfoque de género en su formulación e implementación; cuarto, se reconocieron los nudos críticos relacionados con la violencia de género/seguridad ciudadana diferentes actores como organizaciones de la sociedad civil, Gobierno Nacional y gobiernos seccionales; y quinto, se delinearon los componentes de una estrategia para la transversalización del enfoque de género en las políticas de seguridad ciudadana en cada territorio.

Esta investigación implementó una metodología indagatoria-exploratoria, tanto en el proceso de levantamiento de información, como en el análisis de las normas. Para la recopilación de las ordenanzas sobre seguridad ciudadana y de prevención de las violencias de género contra las mujeres, se utilizó la plataforma informática jurídica Lexis S.A. que permite el acceso a toda la información publicada en el Registro Oficial (RO). De conformidad con el Artículo 324 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD, 2010) los Gobiernos Autónomos Descentralizados están obligados a publicar todas las normas aprobadas tanto en la gaceta oficial, web institucional, así como en el RO. Sin embargo, antes de esta reforma al COOTAD, los GAD emitían normas sin que sea obligatoria su publicación en el RO, por lo que existen ordenanzas que pueden no estar digitalizadas en el sistema de Lexis S.A. y en

consecuencia no ser consideradas para este estudio. Además, en varios de los territorios priorizados no se encontraron políticas sobre seguridad ciudadana o de prevención de las violencias de género contra las mujeres; por lo que se procedió a analizar los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial PDyOT, que son las principales herramientas de los gobiernos locales para planificar la gestión de políticas locales en su territorio, en armonía con los actores involucrados y de acuerdo con los objetivos estratégicos de la administración pública.

Otras herramientas de investigación utilizadas fueron: el mapeo de actores, que permitió comprender y gestionar las relaciones existentes entre las y los informantes; la matriz de influencia, con la que se identificaron actores claves según su nivel de influencia que ejercen en el ámbito de la investigación, y el impacto que tienen; y los grupos focales, que permitieron la generación de un diálogo inclusivo y representativo de múltiples actores de las provincias priorizadas.



## 2. Marco conceptual

Según el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2013), la seguridad ciudadana es el conjunto de acciones orientadas a establecer, fortalecer y proteger el orden democrático. Se la considera un bien público porque conlleva la protección eficaz de los derechos humanos de la población, especialmente el derecho a la vida, a la integridad personal, a la inviolabilidad del domicilio y a la libertad de movimiento. El concepto de seguridad ciudadana tiene una naturaleza predominantemente local y vinculada al ejercicio pleno de la ciudadanía, que implica la convivencia pacífica, la protección integral de los derechos y el disfrute de la ciudad y de sus espacios públicos (Rodríguez y Mafla, 2023). Esta concepción es ampliamente aceptada por los países con regímenes democráticos que, para el caso de América Latina, se empieza a configurar a finales de los años noventa gracias a políticas que establecen un alejamiento del concepto de “seguridad nacional”, predominante en la Guerra Fría, y marcan un acercamiento a la “ciudadanización” de la seguridad (Torres, 2010).

El nacimiento del término “seguridad ciudadana” planteó una distancia del debate centrado en las amenazas al Estado o de los regímenes políticos, y pasa a problematizar las amenazas del orden público, social y político, que principalmente son provocadas por el aumento de los delitos y la diseminación del crimen organizado, fenómenos que se agudizan en América Latina, y que significó el aumento de una violencia urbana no tradicional. Andreina Torres plantea que: “las políticas de seguridad ciudadana se presentan como una crítica a modelos represivos de control y como respuesta a los procesos de privatización de la seguridad. Se proponen entonces modelos más ‘integrales’ de doble orientación, que incluyen medidas de prevención y de control, de manera simultánea” (2010, p. 3).

Las políticas de seguridad ciudadana emergen en América Latina por una serie de factores interrelacionados como: los procesos de democratización que sucedieron a los regímenes militares, el incremento de las brechas económicas y sociales que contribuyeron al crecimiento de los delitos, el aumento de la seguridad privada como consecuencia de la falta de respuesta estatal ante la inseguridad; y por el deterioro de la credibilidad de la Policía (Frühling, 2009).

En este contexto surgen actores emergentes de la seguridad como los gobiernos locales y la ciudadanía organizada. En el caso de Ecuador, Torres (2010) plantea que los primeros se convirtieron en promotores de la formulación e implementación de políticas públicas de seguridad ciudadana, aunque con limitaciones en sus competencias; mientras que los segundos asumen una

corresponsabilidad frente a la creciente inseguridad a través de la participación comunitaria enfocada principalmente en la prevención del delito.

Desde el Estado ecuatoriano, la seguridad ciudadana es entendida como:

Una política de Estado, destinada a fortalecer y modernizar los mecanismos necesarios para garantizar los derechos humanos, en especial el derecho a una vida libre de violencia y criminalidad, la disminución de los niveles de delincuencia, la protección de víctimas y el mejoramiento de la calidad de vida de todos los habitantes del Ecuador (Ley de Seguridad Pública y del Estado, Art. 23)

La Estrategia Nacional de Seguridad Ciudadana y Prevención del Delito del Ministerio del Interior establece que la seguridad ciudadana es “un conjunto organizado y estructurado de acciones de prevención social y comunitaria para mitigar vulnerabilidades y amenazas, así como desarrollar y mantener la convivencia pacífica” (Ministerio de Gobierno, 2023).

La seguridad ciudadana con enfoque de género implica abordar la seguridad de manera integral<sup>1</sup>, teniendo en cuenta las diferencias de género y las experiencias particulares de hombres, mujeres, niñas, niños y personas LGBTIQ+ en relación con la seguridad y la violencia tanto en el espacio público como en el espacio privado (Torres, 2010).

El enfoque de género es una categoría de análisis teórica y metodológica que permite visibilizar las ventajas o desventajas experimentadas por las personas relacionadas en sus diferencias sexo-genericas, lo que permite la elaboración y adopción de medidas que corrijan estas desigualdades (Izco, 2020). Una cuestión trascendental es la necesidad de alejar este enfoque de la idea de la “perspectiva de la mujer”, ya que su fortaleza radica en la forma en que atiende de manera diferenciada las relaciones basadas en el sexo o en el género de las personas, lo que permite visibilizar las desigualdades y las relaciones de poder existentes en la dicotomía hombre-mujer.

Al integrar el enfoque de género en los debates sobre la seguridad ciudadana se reconoce que las personas experimentan la violencia y la inseguridad de manera diferente según su género; y que las mujeres y otros grupos en situación de vulnerabilidad son afectados de manera

---

<sup>1</sup> Seguridad Integral es un derecho consagrado en el artículo 3, numeral 8 de la Constitución de la República (2008): “Garantizar a sus habitantes el derecho a una cultura de paz, a la seguridad integral y a vivir en una sociedad democrática y libre de corrupción”.

desproporcionada por diferentes formas de violencia, incluyendo la violencia de género, el acoso sexual, el acoso laboral, la violencia urbana, así como formas extremas de violencia como la trata, la desaparición y el femicidio.

Por lo tanto, promover la formulación e implementación de políticas de seguridad ciudadana con enfoque de género implica tomar medidas específicas para abordar estas diferencias y garantizar que todas las personas, independientemente de su género y condición, tengan igual acceso a la seguridad y a la justicia.

Los retos de las políticas de seguridad ciudadana con enfoque de género son: la integración de la perspectiva de género en los programas, proyectos y acciones de seguridad, la promoción de la participación activa de las mujeres, adolescentes, personas LGBTQ+ y otros grupos de atención prioritaria en la toma de decisiones en temas de seguridad, la creación de espacios seguros y accesibles para todas las personas de todos los géneros, la sensibilización sobre la violencia de género y la promoción de servicios especializados de atención a víctimas y sobrevivientes. Así, la seguridad ciudadana con enfoque de género garantizará que las políticas y acciones en materia de seguridad sean equitativas, inclusivas y efectivas para abordar las distintas formas de violencia y promover una sociedad más segura y justa para todas las personas. El resultado de esta integración será:

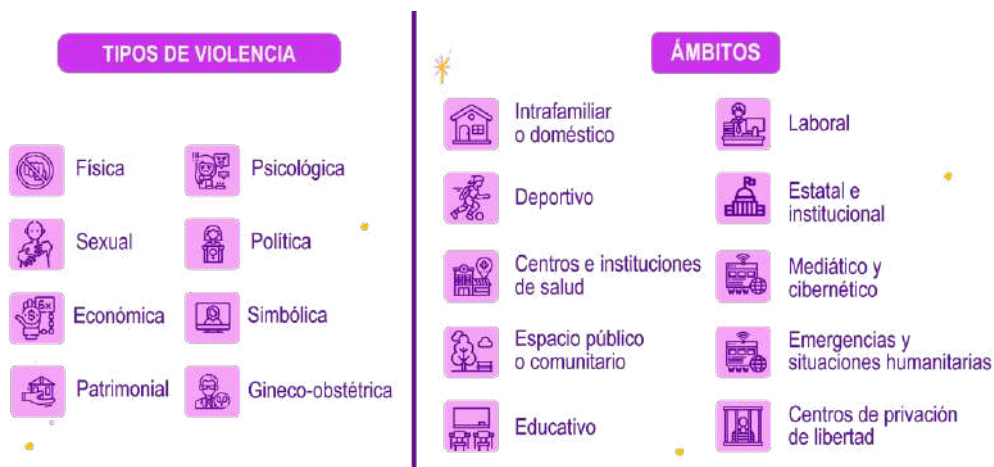
Un concepto amplio y democrático de la seguridad ciudadana, que permite pensar a la violencia de género como una amenaza central a la convivencia y la calidad de vida de toda la población. El sustento de este enfoque implica que la seguridad ciudadana se aborda en clave de “ciudadanía”, es decir, como construcción de derechos antes que como limitación (Torres, 2010).

En este sentido, la política pública debe prestar especial atención a los factores de género que atraviesan a la “violencia común”, para así interrelacionarlos como agentes o factores que ponen en riesgo de la seguridad ciudadana del 51% de la población, tanto en el espacio público como en el privado.

Para la formulación e implementación de la política local de seguridad ciudadana es necesario recuperar la tarea pendiente de la mayoría de gobiernos provinciales y cantonales en la aplicación de la Ley Orgánica de Prevención y Erradicación de Violencia contra la Mujer, que define no sólo las distintas formas de violencia y los ámbitos en los que se produce sino las obligaciones que tienen los GAD en la implementación del Sistema Nacional de Prevención y Erradicación de la Violencia contra la Mujer.



## Tipos y ámbitos de violencia contra las mujeres en la LOIPEVcM



CUADRO 1: ELABORACIÓN PROPIA. FUENTE: LOIPEVcM (2018)

Desde el ejercicio de la política pública de seguridad ciudadana con enfoque de género se deben considerar los tipos de violencia contra la mujer en todos los ámbitos y contextos de la vida cotidiana de las mujeres, niñas, niños, adolescentes y personas LGBTIQ+. La violencia de género es una realidad que no se la puede ignorar puesto que las mujeres son el 51,3% de la población y que afecta a un 65,85% de ecuatorianas (II ENVIGMU, INEC. 2019).

La política de seguridad ciudadana con enfoque de género deberá entonces incorporar las distintas formas de violencia que viven cotidianamente las mujeres, adolescentes, niñas y personas LGBTIQ+ tanto en el ámbito privado como en el público: escolar/universitario, laboral, de participación social, política, de representación y de toma de decisiones. Así mismo se debe incluir aquella violencia de género que ocurre en las calles, plazas y parques y en el transporte público. Al incluir los tipos y formas que serán objeto de la política pública local, adicionalmente se deben tomar en cuenta los niveles de impacto de la violencia de género en los hijos e hijas, en las familias, incluso desde una mirada intergeneracional, así como en los barrios y comunidades.

De ahí se desprende la necesidad urgente de incorporar el enfoque de género a lo largo de todo el ciclo de la política pública: en el diagnóstico, en la planificación, en las estrategias y acciones, programas y proyectos concretos y específicos para prevenir y erradicar la violencia hacia las mujeres, niñas, niños, adolescentes y personas LGBTIQ+. La política pública local de seguridad ciudadana con enfoque de género enfrenta el reto de generar programas específicos para prevenir y combatir la violencia de género, así como la creación y fortalecimiento de mecanismos de articulación interinstitucional y la asignación de presupuestos sostenibles.

### 3. Contexto situacional de la seguridad ciudadana con enfoque de género

Ecuador atraviesa por un incremento de la violencia y la criminalidad nunca registrado. Según el Observatorio Ecuatoriano de Crimen Organizado – OEEO (2023)<sup>2</sup>, en 2022 la cifra oficial de homicidios intencionales en Ecuador fue de 4.603, constituyéndose el registro histórico más alto de este delito desde que se realizan mediciones. Esto significó un promedio diario de 10.4 casos y una tasa de 25,9 homicidios por cada 100 000 habitantes. Para el primer semestre del 2023, la situación se agravó exponencialmente registrándose 3.599 homicidios intencionales, equivalente a un promedio diario de 19.72 casos, cifra que duplica el registro diario del 2022.

En el primer semestre de 2023 se experimentó un aumento del 528,10% de homicidios intencionales en comparación con el primer semestre de 2019. Guayaquil, Durán y Samborondón acumularon el 35,65% de todos los homicidios intencionales que ocurrieron en el país, con una tasa de 40.8 por cada cien mil habitantes, duplicando a la tasa semestral de Venezuela, país que era considerado el más violento de América del Sur en 2022. Según estimaciones del OEEO (2023), durante el primer semestre de 2023, el 88,11% de todos los homicidios intencionales en Ecuador se cometieron con armas de fuego, lo que significa que 8 de cada 10 muertes violentas se cometen con este tipo de armas.

---

<sup>2</sup> El Observatorio Ecuatoriano de Crimen Organizado mide la inseguridad y la violencia con datos obtenidos del Ministerio del Interior, Policía Nacional del Ecuador y la Fiscalía General del Estado.

## Crecimiento intersemestral del número de homicidios 2019-2023

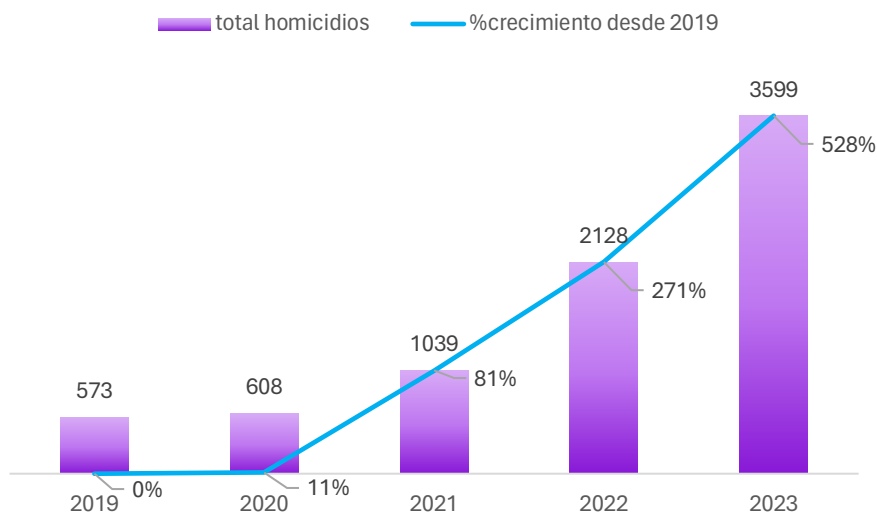


GRÁFICO 1: OBSERVATORIO ECUATORIANO DE CRIMEN ORGANIZADO (2023)

En lo que respecta a los homicidios intencionales por grupo etario, las estadísticas proporcionadas por el OECO (2023) muestran que la población más afectada por la violencia criminal está entre los 25 y 29 años, con el 20% del total de homicidios ocurridos en el primer semestre de 2023, seguida por las personas entre 20 y 25 años (17,84%), 30 y 34 años (17,09%), 35 y 39 años (11,23%) y 40 y 44 años (9,34%). A pesar de que las personas jóvenes, entre 15 y 19 años, constituyen el 6.84% del total de homicidios en el país, las cifras evidencian una tendencia preocupante, ya que los homicidios a este grupo poblacional no solo han aumentado en 79,56% en comparación con el primer semestre de 2022, sino que han crecido en un 500% en comparación con el primer semestre de 2019 (de 41 muertes a 246).

## Homicidios intencionales por grupo etario de enero a junio de 2023

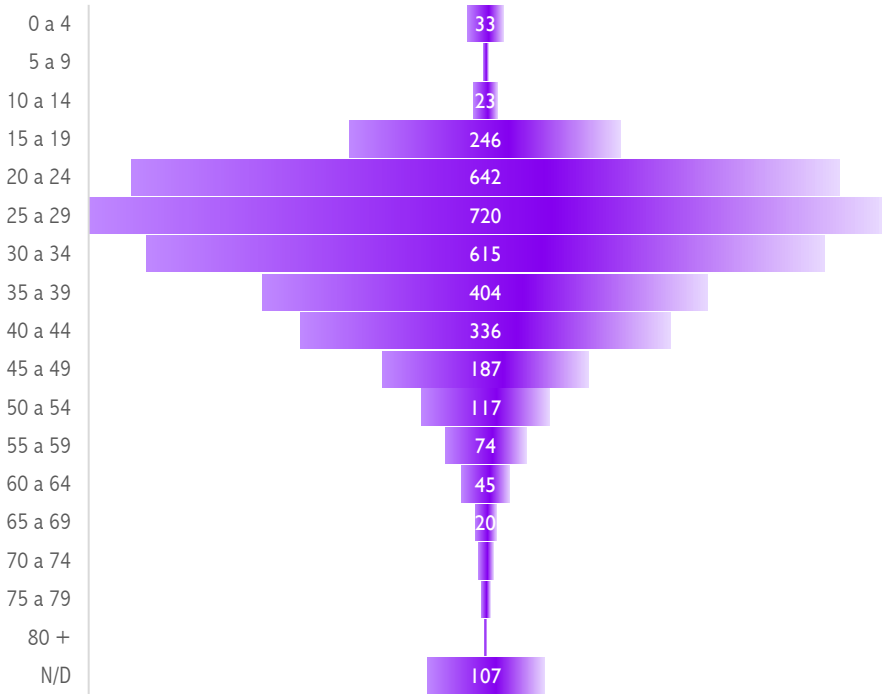


GRÁFICO 2: OBSERVATORIO ECUATORIANO DE CRIMEN ORGANIZADO (2023)

OEEO (2023) relacionó el incremento de los homicidios intencionales de los jóvenes con el avance de los grupos delictivos y el reclutamiento de menores de edad como una de las prácticas recurrentes de los Grupos de Delincuencia Organizada – GDO en Ecuador. InSight Crime<sup>3</sup> (2023) perfiló a varios GDO que operan en el país, y que tienen nexos principalmente con organizaciones criminales de Colombia y México.

Los Choneros se identifica como una de las principales bandas criminales, tanto por su número, como por su compleja organización delictual. Además, se han transformado en la pandilla carcelaria más amplia del Ecuador y han hecho presencia permanente en diferentes centros

---

3 InSight Crime es un colectivo de 50 investigadores provenientes de América y Europa con experiencia en seguridad ciudadana y conflictos, así como en el diseño, traducción y análisis de datos.

penitenciarios, donde se coordinan actividades ilícitas como el tráfico de drogas y el microtráfico, el sicariato y la extorsión (InSight Crime, 2023).

Otra importante banda criminal son los Lagartos, cuyos enfrentamientos con los Choneros han causado estallidos de violencia extrema dentro de las cárceles, y fuera de ellas, en los barrios y comunidades en donde tienen disputas por el control de territorio para el tráfico y microtráfico de drogas.

Los Lobos, con cerca de 8.000 integrantes dispersos en las prisiones y varias ciudades de Ecuador, se perfilan como una fuerza criminal importante en el país. InSight Crime (2023) indica que esta banda se alió con los Tiguerones y los Chone Killers, conformando un grupo denominado Cártel Nueva Generación Ecuador. Además, InSight Crime (2023) identifica a otros grupos internacionales con presencia importante en Ecuador: el Frente Óliver Sinisterra (FOS), disidencia de las desmovilizadas FARC, que sigue activo; el Ejército de Liberación Nacional (ELN); además de mafias de Albania y China.

Global Initiative Against Transnational Organized Crime - GIATOC, en su Índice Global del Crimen Organizado (2023) señala que los grupos colombianos controlan gran parte de las rutas de tráfico de drogas en Ecuador, incluidas las rutas marítimas a lo largo de la costa del Pacífico, donde el Estado tiene poco control. También hay una presencia creciente de grupos delictivos balcánicos implicados en el tráfico de drogas, cuyas tácticas violentas y terroristas están siendo imitadas por grupos locales en la lucha por el control de las rutas de tráfico hacia Europa.

Como resultado del incremento del crimen organizado, las actividades delictivas toman cada vez más fuerza en el país:

Grupos de tipo mafioso locales y extranjeros colaboran en actividades delictivas, como el narcotráfico, el sicariato, la extorsión, la minería ilegal y el blanqueo de dinero. Los grupos locales tienen miembros más moderados que las organizaciones internacionales, pero facilitan el transporte y apoyan otras actividades delictivas. Aunque no controlan el territorio, algunos tienen el control del sistema penitenciario y despliegan altos niveles de violencia (GIATOC, 2023, p. 5).

La lucha entre los GDO por el control de las rutas del narcotráfico ha desembocado en una guerra de bandas que tiene graves repercusiones en la sociedad, con amenazas terroristas cada vez más frecuentes. Frente a esta situación, las acciones policiales y militares para contener el

accionar de los GDO han resultado ineficaces para detenerlos, lo que ha provocado que el país se convierta en un centro del crimen organizado.

Las mujeres y adolescentes no están por fuera de las estructuras criminales que forman los GDO. Como lo determinó el Observatorio Colombiano de Crimen Organizado – OCCO (2020), “las mujeres han asumido una amplia gama de roles en las economías del crimen organizado – adquiriendo incluso protagonismo y liderazgo en algunos casos – que tienden a pasar desapercibidos dentro de las rúbricas englobantes de ‘víctima’ o ‘participante pasiva’ con la que suele describirse su involucramiento en estas estructuras delictivas (p. 14)”.

Entre los principales roles que ha identificado OCCO (2020) están:

**Jornaleras:** que es una de las formas de supervivencia de las mujeres en el campo, sobre todo en tiempo de cosecha, donde cumplen roles de cuidado.

**Cocineras:** en el momento del procesamiento químico de las drogas, las mujeres y adolescentes son vinculadas para preparar alimentos de los trabajadores en los laboratorios clandestinos.

**Finqueras:** son las mujeres que habitan con su núcleo familiar los lugares donde se almacenan las drogas.

**Mulas:** se trata de ‘correos humanos’ que transportan las drogas a través de las rutas que han establecido las estructuras criminales. Se constituyen como el eslabón más débil y de subordinación dentro de la cadena delictiva del narcotráfico.

**Halconas:** corresponde a las mujeres y adolescentes que se encargan de vigilar las actividades cotidianas de sus zonas y reportar a los mandos más altos de los GDO los movimientos de la población, de las bandas criminales rivales y de las autoridades.



**Narcomenudistas:** son las mujeres y adolescentes que se insertan en los circuitos de tráfico de drogas como vendedoras al menudeo y transportistas locales.

**Narcomodelos:** más allá de ser objetivadas como “trofeo”, estas mujeres cumplen diferentes funciones en la cadena de narcotráfico, que van desde transportar droga hasta actuar como testaferros que lavan dinero procedente de los negocios ilícitos que realizan las estructuras criminales.

**Coordinación logística:** dentro de las organizaciones dedicadas al tráfico de drogas, las mujeres también realizan trabajos que requieren de un nivel de profesionalización más alto, como llevar las cuentas de las ganancias, organizar la logística de los envíos de droga y encargarse de lavar dinero.

Otro de los negocios criminales de los GDO con participación de las mujeres es la trata de personas con fines de explotación sexual y/o laboral. Los roles identificados por el OCCO (2020) son:

**Reclutadoras:** son mujeres dedicadas al reclutamiento de adolescentes y mujeres jóvenes para la trata con fines de explotación sexual y/o laboral.

**Líderes de red:** denominadas “madames” que ejercen algún grado de mando o autoridad al interior de las redes de trata de adolescentes y mujeres jóvenes con fines de explotación sexual y/o laboral. Se dedican al reclutamiento y cuidado de las mujeres para sus redes, y de coordinación y mantenimiento de contactos y clientes en sus zonas de influencia.

A pesar de que las estructuras criminales involucran cada vez más a mujeres y adolescentes, no se puede perder de vista que son ellas principalmente las víctimas, junto con los niños y personas LGBTIQ+, de la violencia indiscriminada que han desatado los GDO en el Ecuador. Por ello, la seguridad ciudadana no puede estar deslindada de la prevención y la erradicación de las violencias de género.

En el país durante el 2023, la violencia de género cobró la vida de una mujer cada 27 horas, contabilizando 321 muertes violentas de mujeres por razones de género; y desde que se tipificó

el femicidio como delito de tipo penal en Ecuador<sup>4</sup>, se han perdido 1.698 vidas de mujeres (Fundación ALDEA, 2023). Las provincias con más femicidios ocurridos en el 2023 son: Guayas con 91, Manabí con 43, El Oro con 25, Santa Elena con 18, Esmeraldas con 20 y Pichincha con 16 (Fundación Aldea, 2024). Además, al menos 108 de las mujeres asesinadas en el 2023 eran madres, y como consecuencia, al menos 187 hijos e hijas quedaron en orfandad. Del total de muertes violentas de mujeres, 128 fueron cometidos en contextos íntimos, 172 en sistemas criminales, 17 trans-femicidios y 4 mujeres desaparecidas en años anteriores, que fueron halladas sin vida en 2023 (Fundación Aldea, 2024).



---

4 En el 2014, el Código Orgánico Integral Penal tipificó el delito de femicidio en su artículo 141, definiéndolo como “La persona que, como resultado de relaciones de poder manifestadas en cualquier tipo de violencia, de muerte a una mujer por el hecho de serlo o por su condición de género será sancionada con pena privativa de libertad de 22 a 26 años”



# Femi(ni)cidios 2023

Del 1 de enero hasta el 31 de diciembre

Un femicidio cada  
**27**  
horas

**321**

mueres violentas de mujeres por razones de género

**128** femicidios íntimo, familiar, sexual

**17** transfemicidios

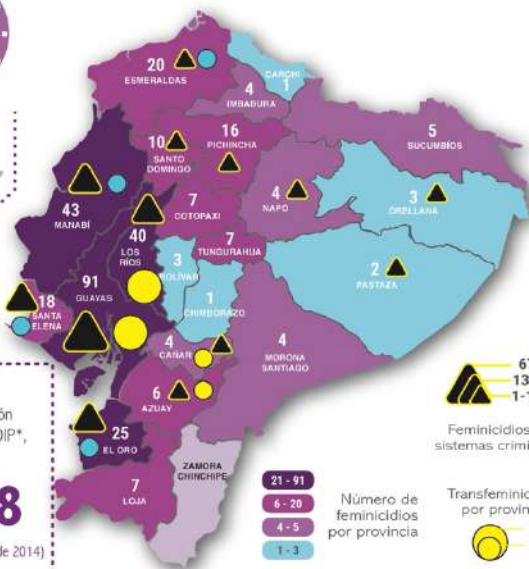
**172** femicidios en sistemas criminales

**4** desaparecidas en años anteriores, halladas este año.

En **10 años** desde la tipificación del delito en el COIP\*, han ocurrido

**1.698**

femicidios (datos desde 1 enero de 2014)



21 - 91  
6 - 20  
4 - 5  
1 - 3

Número de femicidios por provincia

Femicidios en sistemas criminales

Transfemicidios por provincia

## La violencia feminicida en datos

### EADES DE LAS VÍCTIMAS

La edad + frecuente es 22 años

31 eran menores de edad

La víctima + joven era de 1 mes 1/2

La + adulta tenía 90 años.

**43%** de los casos, los femicidas tenían un vínculo sentimental con la víctima

**12** femicidas se suicidaron 5 más intentaron hacerlo

**290** víctimas eran ecuatorianas

**27** víctimas eran extranjeras



**37** mujeres habían reportado antecedentes de violencia.

**8** tenían una boleta de auxilio.

**6** mujeres sufrieron abuso sexual.

**108** eran madres

por lo menos hijos e hijas quedaron en situación de orfandad

**15** mujeres estaban embarazadas



### Meses más violentos

### FEMICIDIOS CON ARMAS DE FUEGO POR EDAD

| Rangos de edad   | Número     |
|------------------|------------|
| De 0 a 5         | 5          |
| De 6 a 12        | 6          |
| De 13 a 17       | 9          |
| De 18 a 25       | 48         |
| De 26 a 35       | 57         |
| De 36 a 45       | 28         |
| De 46 a 84       | 20         |
| Edad desconocida | 42         |
| <b>TOTAL</b>     | <b>215</b> |

## MEMORIA, JUSTICIA Y REPARACIÓN

#VivasNosQueremos #NoAlPorteDeArmas #EstadoFemicidios

MEXA - COIP (2014) (Código Integral Penal)

Los datos corresponden a un muestreo de la totalidad del país, están en constante actualización.

Puede generarse un subconjunto del COIP de interés.



ALIANZA FEMINISTA PARA EL MAPEO DE LOS FEMICIDIOS EN EL ECUADOR



GRÁFICO 3: FUENTE FUNDACIÓN ALDEA - ALIANZA FEMINISTA PARA EL MAPEO DE FEMI(NI)CIDIOS EN ECUADOR

Según la Encuesta Nacional sobre Relaciones Familiares y Violencia de Género contra las Mujeres (II ENVIGMU, INEC 2019) 65 de cada 100 mujeres mayores de 15 años han vivido diversas formas de violencias a lo largo de su vida en el país, y 33 de cada 100 ha vivido violencia sexual. Por otra parte, el Informe Intermedio de Investigación Defensorial de la Defensoría del Pueblo del Ecuador, (2023), que toma como fuente la Fiscalía General del Estado, reportó que entre el 1 de enero de 2018 y el 16 de junio de 2023 ocurrieron un total de 52.051 noticias del delito sobre violencia sexual cometidos hacia niños, niñas y adolescentes; y en el mismo periodo el Informe indica que el Consejo de la Judicatura registró 9.006 casos judicializados por violencia sexual cometidos hacia niñas, niños y adolescentes.

Ecuador ratificó el Protocolo de la ONU para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños en el año 2002. Además, la legislación vigente sobre trata de personas en el Ecuador, contenida en el Artículo 918 del Código Orgánico Integral Penal modificado por la Reforma a la Ley Orgánica de Movilidad Humana, cubre todas las formas de trata indicadas en el Protocolo.

Según el Reporte Global sobre Trata de Personas 2022 de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), entre el 2017 y el 2020 Ecuador registró 568 casos. En ese informe, las mujeres, niñas y adolescentes concentran la mayor cantidad de víctimas reconocidas, con un total de 285.

En 2021, según información proporcionada por la Dirección contra la Trata de Personas y Tráfico Ilícito de Migrantes del Ministerio del Interior, se registraron 92 denuncias consumadas y cuatro tentativas. Hasta septiembre del 2022 se registraron 63 denuncias consumadas y cinco tentativas. Las cifras de trata del 2021 y del 2022 mostraron que el 85% de víctimas son mujeres, niñas y adolescentes.

El Grupo de Trabajo para Refugiados para Refugiados y Migrantes (2023) identificó que, entre enero a junio de 2023, ocurrieron 49.603 llamadas de emergencia al ECU 911 sobre violencia de género contra mujeres, niñas, niños y personas LGBTQ+ y trata de personas, y que al menos 103 mujeres fueron víctimas de trata.

Otro componente situacional que debe ser considerado dentro de la seguridad ciudadana es la violencia política basada en género, que afecta a las mujeres en los cargos de toma de decisión; ya que limita sus derechos de participación política y calla sus voces en el debate público. La violencia política durante periodos electorales, o violencia electoral, ha sido definida como

“cualquier acto o amenaza, fortuita o deliberada, para intimidar, hacer daño físico, chantajear, o abusar de un actor político con el propósito de determinar, retrasar o influir un proceso electoral” (Fischer, 2001).

La participación de las mujeres en política es importante porque fortalece la democracia, promueve la igualdad y reduce estereotipos de género. Sin embargo, como lo destaca la Resolución sobre la participación de la mujer en la política aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas (2011), ‘las mujeres siguen estando marginadas en gran medida de la esfera política en todo el mundo, a menudo como resultado de leyes, prácticas, actitudes y estereotipos de género discriminatorios, bajos niveles de educación, falta de acceso a servicios de atención sanitaria, y debido a que la pobreza las afecta de manera desproporcionada’ (Coalición Nacional de Mujeres del Ecuador, 2023, p. 6).

La participación política de las mujeres en Ecuador tiene una trayectoria de luchas, movilizaciones y conquistas que se plasman en diversas leyes y en la Constitución tanto de 1998 como del 2008, consagrando las cuotas y la paridad como metas de un horizonte de democracia paritaria.

Cientos de mujeres políticas a lo largo de esta trayectoria histórica, que se remonta al voto femenino, hace un siglo, nos mostraron las formas de violencia de las que fueron víctimas, todas con un objetivo común: limitar su participación e impedir el ejercicio de las funciones para las cuales fueron elegidas. Sólo a partir de los últimos cuatro años, con la expedición y reformas al Código de la Democracia y la inclusión de la violencia política, es posible en la actualidad registrar y denunciarlas ante la autoridad electoral.

La Corporación Participación Ciudadana (2024) realizó el monitoreo de cuentas de mujeres políticas en la red social “X”, desde el 1 de diciembre de 2019 hasta el 29 de febrero de 2024, e identificó una fuerte presencia de violencia política basada en género que se manifestó mediante “memes”, imágenes, expresiones y frases sexistas y discriminatorias en esta plataforma. En total, se contabilizaron 18.758 publicaciones con 1.164 expresiones con contenido discriminatorio y 3.259 frases que manifestaban violencia de género.



## Expresiones de violencia política de género identificada del 1 de diciembre de 2019 al 29 de febrero de 2024

### ASPECTOS DE LA VIOLENCIA POLÍTICA



16.544

Violencia política desvalorizante al rol de la mujer



9.050

Violencia política orientada a la cosificación de la mujer



6.420

Violencia política por rol de género



4.030

Violencia política referida a la apariencia



1.562

Violencia política por etnia



215

Violencia política por clase social



1.316

Violencia política gráfica

TOTAL DE EXPRESIONES VIOLENTAS

39.137

CUADRO 2: ELABORACIÓN PROPIA. FUENTE: CORPORACIÓN PARTICIPACIÓN CIUDADANA (2024)

Según el Tribunal Contencioso Electoral, entre el 1 de enero de 2020 y el 21 de febrero de 2024 se han presentado ante esta entidad 29 causas de violencia política contra autoridades mujeres de elección popular. Llama la atención que la mayor cantidad de causas presentadas fueron durante los años electorales de 2022 y 2023, lo que muestra que durante las campañas políticas se radicaliza la violencia política basada en género.

### Número de causas de violencia política de género reportadas por el Tribunal Contencioso Electoral (del 2020 al 2024\*)



\*información proporcionada por el TCE del 1 de enero de 2020 al 21 de febrero de 2024

CUADRO 3: ELABORACIÓN PROPIA. FUENTE: TRIBUNAL CONTENCIOSO ELECTORAL (2024)

Si se relaciona la violencia política basada en género al ámbito territorial de ocurrencia, se encuentra que la mayor cantidad de causas se encuentra en el nivel municipal. De esta manera,

de las 8 causas llevadas por el Tribunal Contencioso Electoral entre el 1 de enero de 2020 y el 21 de febrero de 2024, 6 causas tienen relación con los GAD Municipales.

### Causas de violencia política de género reportadas por el Tribunal Contencioso Electoral a nivel territorial (Período 2020-2024\*)



\*información proporcionada por el TCE del 1 de enero de 2020 al 21 de febrero de 2024

CUADRO 4: ELABORACIÓN PROPIA. FUENTE: TRIBUNAL CONTENCIOSO ELECTORAL (2024)

Los indicadores de seguridad ciudadana no se pueden deslindar de la corrupción que afecta a las mujeres, niñas, niños, adolescentes y personas de LGBTIQ+, que a menudo se encuentran entre sus víctimas directas e indirectas. La corrupción se manifiesta en forma de discriminación y violaciones graves de los derechos humanos, lo que provoca revictimización y la perpetración de la violencia de género por parte de: actores estatales, del sector privado y de la justicia. La desconfianza generalizada en las instituciones debido a la corrupción en los sectores policial, judicial, de salud, educativo, económico y social, plantea barreras para el acceso de las sobrevivientes de la violencia de género a la justicia, la protección y la reparación.

Según Transparencia Internacional (2023), Ecuador obtuvo 34 puntos en el Índice de Percepción de la Corrupción. Este índice clasifica a los países puntuándolos de 0 (percepción de altos niveles de corrupción) a 100 (percepción de muy bajos niveles de corrupción), lo que significa que en Ecuador sus habitantes creen que existe mucha corrupción en el sector público.

Las discriminaciones y violencias estructurales, así como las normas sociales discriminatorias que violentan a las mujeres y a los grupos excluidos, provoca que sean los más afectados por la violencia de género en todos los ámbitos de la vida cotidiana. Cuando las víctimas y sobrevivientes buscan apoyo de las entidades del Estado se exponen a una burocracia estatal y un sistema de justicia débil, que reproduce la impunidad de género, que carece de formación especializada para garantizar servicios de atención, protección, acceso a la justicia y reparación, desde el enfoque de género y protección integral de derechos, puesto que no priorizan los derechos de las víctimas y sobrevivientes de violencia de género, ni le dan prioridad a los programas de prevención.

Según el Barómetro de las Américas de LAPOP (2023), la confianza de la población ecuatoriana en su propia comunidad ha disminuido de manera constante desde el 2014 hasta llegar a niveles por debajo del 50% por primera vez en 2021, repitiéndose en 2023. La confianza de los ecuatorianos y ecuatorianas en instituciones políticas clave es alarmante: las Elecciones tienen un nivel de confianza del 26%, la Asamblea Nacional del 22%, la Corte Nacional de Justicia del 21% y los partidos políticos del 14%. Estas cifras indican que la confianza en la institucionalidad política del Ecuador está por debajo de los promedios regionales. Únicamente las Fuerzas Armadas cuentan con una confianza del 63%.

### Niveles de confianza en instituciones políticas clave del Ecuador

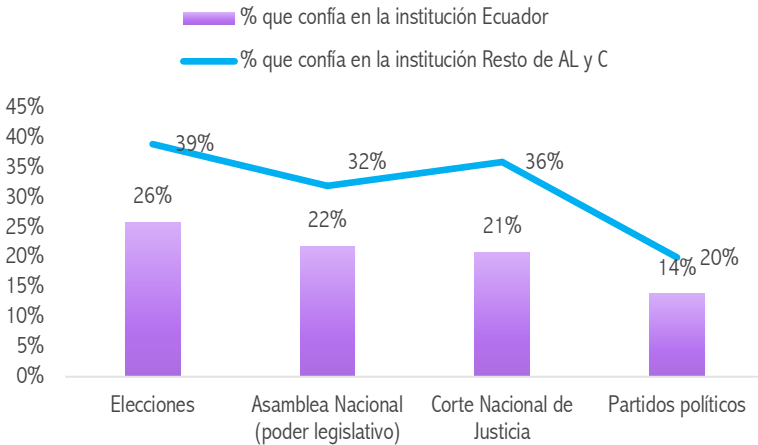


GRÁFICO 4: LAPOP LAB. BARÓMETRO DE LAS AMÉRICAS (2023)

Otro indicador importante de la seguridad ciudadana con enfoque de género es la victimización y percepción de inseguridad. Desafortunadamente, existe escasa investigación actualizada sobre ese campo que resulta fundamental para la formulación e implementación de políticas públicas de seguridad ciudadana. En 2022, el Distrito Metropolitano de Quito – DMQ realizó un estudio de victimización a través del Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana, cuyo objetivo fue respaldar la toma de decisiones de política pública para la prevención y control de delitos y comportamientos que afecten a la seguridad de la ciudadanía. En el estudio se identificaron que los principales factores generadores de inseguridad son: delincuencia 29,59%; desempleo 20,30% y corrupción 18,43%. Lo que significa que los factores estructurales de la inseguridad son los que predominan en la victimización de la población de Quito. También se identificaron indicadores preocupantes en el DMQ como:

- 9 de cada 10 personas que viven en Quito, mayores de 18 años, perciben inseguridad.
- 9 de cada 10 personas que viven en Quito, mayores de 18 años, manifestaron que cambiaron sus hábitos por miedo a algún tipo de delito.
- 3 de cada 10 personas que viven en Quito, mayores de 18 años, han sido víctimas de un robo
- 7 de cada 10 personas que viven en Quito, mayores de 18 años, que sufrieron un robo, no lo denunciaron.

Desafortunadamente, no existe información desagregada por género, edad o lugar de residencia que permita tener un panorama más amplio de la victimización y percepción de inseguridad en Quito, y así atender a las necesidades de seguridad de la población en su diversidad e interseccionalidad, en particular de las mujeres, niñas, niños, adolescentes y población LGBTQ+.

## 4. Marco normativo

La Constitución del Ecuador (2008) establece un nuevo pacto social puesto que reconoce al Ecuador como un Estado social de derechos y justicia, responsable de promover el desarrollo equitativo y solidario, mediante del fortalecimiento de procesos de autonomías y descentralización de los distintos niveles de gobierno y del sistema de competencias. Se adopta el concepto de protección integral de derechos de la Convención de Derechos del Niño (OACDH, 1989) y se establece que la protección integral de derechos funcionará a través de sistemas especializados, guiados por principios específicos de los sujetos de derechos y los del sistema nacional de inclusión y equidad social (CRE. Art.341).

En materia de seguridad, la Constitución (2008) incorpora dos conceptos fundamentales: la seguridad humana y la seguridad integral. Estos se transforman en dos paradigmas que se desarrollan a lo largo de los diversos planes o políticas de seguridad como: el Plan de Seguridad Integral 2011-2013, cuyo propósito era enfrentar la multicausalidad de la inseguridad desde un enfoque integral, participativo y transversal, en contraste con el enfoque reactivo policial y de la visión militarista orientada a defender la soberanía del Estado (PNSI, 2011) (Cf. PNSCCSP. P.28)

El Plan de Seguridad Integral 2014-2017 apuntó a las causas estructurales de los hechos violentos, a partir de lo cual plantea objetivos a través de una agenda interinstitucional basada en las responsabilidades especializadas de cada cartera de Estado.

El enfoque de Seguridad Integral contribuyó a replantear la institucionalidad y sus ámbitos: justicia y seguridad ciudadana; relaciones internacionales y defensa; democracia y gobernabilidad; justicia social y desarrollo humano; ambiente y gestión de riesgos; y ciencia y tecnología (Cf. PNSCCSP. p.32). Esto ha significado una larga transición institucional desde 2008, que lamentablemente no se consolidó y que por el contrario tuvo grandes retrocesos a partir del 2018.

La normativa vigente actualmente en Ecuador establece que el Estado tiene la responsabilidad de garantizar la seguridad ciudadana, tanto en el ámbito individual como en el colectivo, reconoce el derecho de las personas a la convivencia pacífica, a la protección integral de los derechos humanos, al disfrute las ciudades y comunidades, a vivir en una cultura de paz libre de violencias, a disfrutar de los espacios públicos y/o comunitarios; así como a prevenir todas las formas de violencia, discriminación y cometimiento de delitos.

La norma establece que la autoridad de seguridad ciudadana es el Ministerio del Interior y la ejecución es responsabilidad de la Policía Nacional, mientras que los gobiernos autónomos descentralizados tienen la tarea de prevenir la violencia en el marco de sus competencias, así como coordinar acciones con los entes de control mediante los consejos locales de seguridad (UASB, 2023).

Por otra parte, el país cuenta con diversas leyes como la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia de Género contra las Mujeres, la Ley Orgánica para Impulsar la Economía Violeta, la Ley Orgánica para la Igualdad Salarial, que están orientadas a la implementación de políticas especializadas de protección integral de derechos bajo la comprensión de que los patrones socioculturales que sustentan las violencias de género conducen a la violencia económica y limitan las oportunidades de las mujeres y las personas LGBTQ+ a su empoderamiento económico.

La creación de los Consejos Nacionales para la Igualdad, entre los que está el de Género, tiene el rol de asegurar la plena vigencia de los derechos tanto de las mujeres como de las personas LGBTQ+. Además, el Plan de Acción de Diversidades (PAD) LGBTQ+ 2022 – 2025 es una herramienta para la creación de políticas públicas integrales para la protección de los derechos de las personas lesbianas, gais, bisexuales, transgénero, transexuales e intersexuales.

Para la construcción e implementación de las políticas locales de seguridad ciudadana con enfoque de género es importante partir del marco normativo y de políticas públicas. Así el marco de la seguridad ciudadana con enfoque de género lo podemos resumir en el siguiente gráfico:



## Marco normativo de la seguridad ciudadana en Ecuador

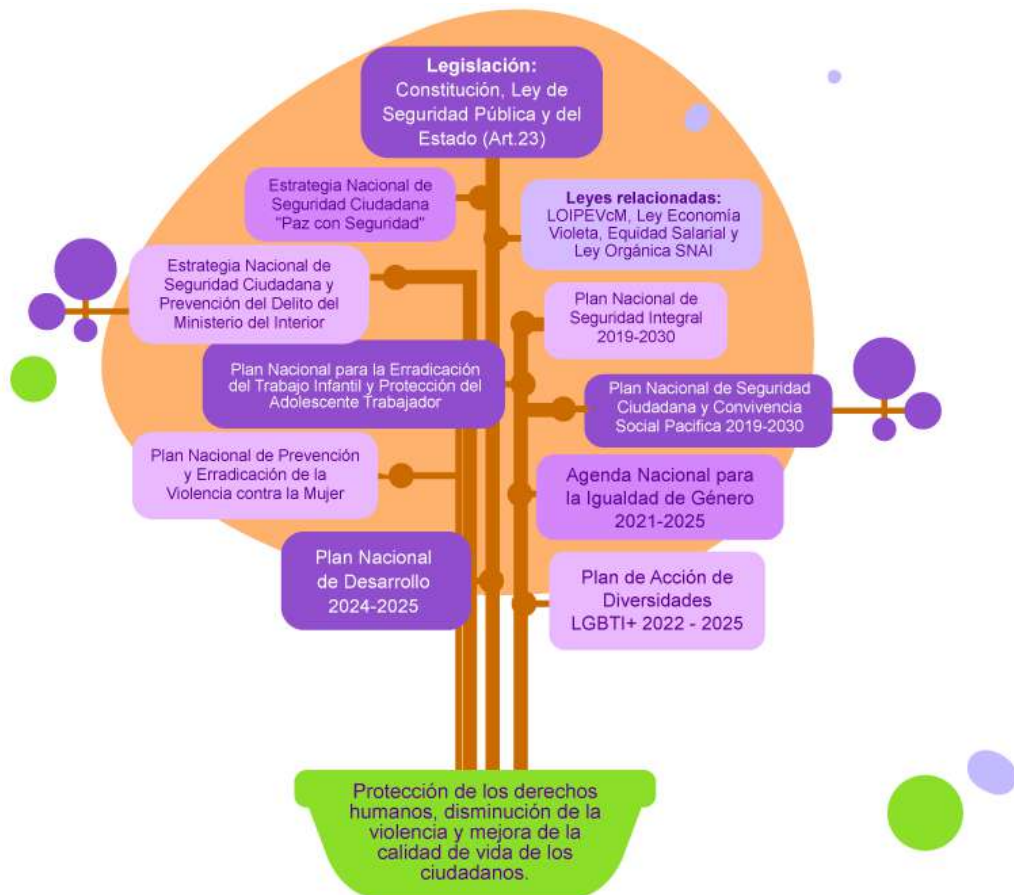


GRÁFICO 5: FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA – DISEÑO: PAULINA NARANJO

### 4.1. Leyes vigentes relacionadas a la seguridad ciudadana con enfoque de género

Las garantías y derechos que establece la Constitución (2008) en materia de paz y seguridad ciudadana integral desde los enfoques de género y protección de derechos humanos están relacionados con la cultura de paz, la convivencia pacífica y las políticas públicas especializadas de prevención de las violencias.

## Disposiciones constitucionales sobre seguridad ciudadana con enfoque de género

| ÁMBITO  | ARTÍCULO  | ÁMBITO   | ARTÍCULO                             |
|---|---|--|--------------------------------------|
|  Paz, Seguridad integral                   | Art. 3<br>Nº 8  |  Grupos de atención prioritaria             | Art. 35                              |
|  Paz y seguridad                           | Art. 83   |  Vida libre de violencia                    | Art. 66<br>Nº 3<br>Literales a) y b) |
|  Seguridad humana                          | Art. 340<br>Art. 393  |  Protección de las víctimas                 | Art. 78                              |
|  Respeto a los derechos humanos            | Art. 11<br>Nº 9   |  Violencia contra las mujeres, niñas, niños | Art. 81                              |
|  Protección integral de derechos           | Art. 38.1<br>Art. 40.2<br>Art. 46.1<br>Art. 175<br>Art. 341 |  Violencia en el sistema educativo          | Art. 347                             |
|  Formular y Ejecutar políticas de igualdad | Art. 70   |  Transversalización del enfoque de género   | Art. 156                             |

CUADRO 5: ELABORACIÓN PROPIA. FUENTE: CONSTITUCIÓN DEL ECUADOR (2008)

### Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres - LOIPEVcM

La LOIPEVcM (2018) es una Ley integral y especializada de segunda generación, que incluye los diversos tipos y ámbitos de la violencia de género contra las mujeres: mujeres: niñas, adolescentes, jóvenes, adultas y adultas mayores, en toda su diversidad, en los ámbitos público y privado (Art. 1). Esta normativa establece la obligación de un conjunto de 22 instituciones del Estado, sumados los GAD, para poner en funcionamiento un Sistema Nacional para la Prevención y Erradicación de la Violencia de Género contra las Mujeres - SNPEVcM, el mismo que coordina, planifica, organiza y ejecuta acciones integrales y complementarias para hacer efectivo el derecho de las mujeres, las niñas y adolescentes a una vida libre de violencias. Una herramienta esencial de la aplicación de la LOIPEVcM es el Plan Nacional para la Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres, orientado a organizar la coherencia y complementariedad entre las competencias y acciones de los distintos niveles de gobierno.

El Sistema Nacional Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres es el conjunto organizado y articulado de instituciones, normas, políticas, planes, programas, mecanismos y actividades orientados a prevenir y a erradicar la violencia contra las mujeres, a través de la prevención, atención, protección y reparación integral de los derechos de las víctimas (Art. 13. LOIPEVcM, 2018)

## *Ley de Seguridad Pública y del Estado*

La Ley de Seguridad Pública y del Estado (2009) reemplazó a la Ley de Seguridad Nacional sobre la base de una visión renovada de la seguridad. Fue promulgada como “una política de Estado, destinada a fortalecer y modernizar los mecanismos necesarios para garantizar los derechos humanos, en especial el derecho a una vida libre de violencia y criminalidad”. Además, estableció como prioridad la implementación del SNPEVcM que articule la acción estatal para regular la seguridad integral del Estado democrático de derechos y justicia.

## *Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización - COOTAD*

El COOTAD (2010) regula el ordenamiento territorial, promoviendo la planificación participativa, la gestión adecuada del territorio y el desarrollo sostenible. En materia de seguridad ciudadana, su artículo 41, literal j) establece la coordinación con la Policía Nacional y otros actores locales para esta materia; además, el artículo 50 establece la responsabilidad del GAD provincial de “coordinar un plan de seguridad ciudadana acorde con la realidad de cada provincia y en armonía con el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana”.

El artículo 54 establece la obligación a los GAD Municipales para “crear y coordinar los consejos de seguridad ciudadana municipal, con la participación de la Policía Nacional, la comunidad y otros organismos relacionados con la materia de seguridad”, mismos que generarán las políticas públicas pertinentes en materia de seguridad ciudadana. Finalmente, conforme lo señala el artículo 64 del COOTAD, los GAD Parroquiales Rurales tienen la función de: “m) Coordinar con la Policía Nacional, la sociedad y otros organismos relacionados con la seguridad”.

Por otra parte, se debe señalar que el COOTAD establece la creación y funcionamiento de los sistemas de protección integral de derechos que, para el caso de niñez y adolescencia y de prevención de la violencia de género contra mujeres, niñas y adolescentes, se refuerza con las normas especializadas establecidas en el Código de la Niñez y la Ley Orgánica de Prevención y Erradicación de la Violencia contra la Mujer.

## *Código Orgánico Integral Penal COIP*

El COIP (2014), con su última reforma en marzo de 2023, establece las normas para garantizar fundamentalmente la vida de las personas, la seguridad ciudadana, la eficiencia y la eficacia en la

administración de justicia y la lucha contra la impunidad. Este cuerpo legal es dinámico e incorpora nuevos delitos o fortalece sanciones, en apego a los derechos humanos, para proteger a las víctimas tomando en cuenta sus necesidades específicas. Se encuentran tipificados delitos como femicidio, sicariato, tortura, tráfico de migrantes, trata de personas, terrorismo, reclutamiento de niñas, niños y adolescentes. Su libro dos contiene reglas para tratar infracciones de violencia contra la mujer y miembros del núcleo familiar, y para los delitos contra la integridad sexual y reproductiva y de trata de personas. El artículo 558.1 del capítulo 3 del COIP establece que, en los casos de violencia contra las mujeres, los jueces competentes otorgarán medidas inmediatas de protección.

### *Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público*

Promulgado en 2017, este cuerpo legal regula el funcionamiento de las entidades de seguridad ciudadana y orden público, con fundamento en los derechos, garantías y principios establecidos en la Constitución. El artículo 3 establece las funciones de seguridad ciudadana, protección interna y orden público: “con la finalidad de garantizar la seguridad integral de la población, tienen funciones de prevención, detección, disuasión, investigación y control del delito, así como de otros eventos adversos y amenazas a las personas, con el fin de garantizar sus derechos constitucionales y la convivencia social pacífica.”

### *Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad*

Vigente desde el 2014, tiene como objeto establecer el marco institucional y normativo de los Consejos Nacionales para la Igualdad. El artículo 3 establece entre sus fines:

2. Promover, impulsar, proteger y garantizar el respeto al derecho de igualdad y no discriminación de las personas, (...), a fin de fortalecer la unidad nacional en la diversidad y la construcción del Estado Plurinacional e Intercultural.
3. Participar en la formulación, transversalización, observancia, seguimiento y evaluación de las políticas públicas (...) relacionadas con las temáticas de género, fomentando una cultura de paz, de igualdad y no discriminación.

### *Ley Orgánica para Impulsar la Economía Violenta*

Publicada en enero de 2023, tiene como objetivo eliminar las brechas y tratos discriminatorios que impidan a las mujeres participar equitativamente a nivel laboral, profesional, educativo, económico, social y político. Busca fortalecer, promover, garantizar y ejecutar la transversalización del enfoque de género y multiculturalidad, generando incentivos y políticas públicas a nivel público

y privado, para lograr el empoderamiento económico de las mujeres en su diversidad a través de acciones que generen programas de mejora de empleabilidad de la mujer. El sector privado es clave para la aplicación de esta Ley, pues deberán presentar sus planes de mejora y de inclusión a partir del año de la aprobación de esta norma. La ejecución de estos planes se traducirá en incentivos tributarios para las empresas, motivando a avanzar con la implementación de esta Ley de forma inmediata.

### *Ley Orgánica para la Igualdad Salarial entre Mujeres y Hombres*

Aprobada en 2023, la Ley Orgánica para la Igualdad Salarial entre Mujeres y Hombres establece que todo empleador, tanto del ámbito público como privado, tiene la obligación de remunerar de forma equitativa a sus empleados, sin que el género tenga influencia en la valoración del trabajo realizado. Su objetivo principal es eliminar la discriminación salarial y asegurar que hombres y mujeres reciban igual compensación al realizar tareas del mismo valor.

### *Ley Orgánica del Derecho al Cuidado Humano*

La Ley Orgánica del Derecho al Cuidado Humano fue publicada en 2023, y tiene como objetivo brindar protección y establecer la regulación del derecho de las personas trabajadoras para el cuidado de sus hijas, hijos y miembros de su familia. De esta forma, se garantiza el derecho al cuidado y se promueve una atención integral a las personas y a su entorno familiar.

## **4.2. Políticas públicas relacionadas a la seguridad ciudadana con enfoque de género**

### *Plan Nacional de Desarrollo para el nuevo Ecuador (PND) 2024-2025*

El PND 2024 - 2025 tiene tres ejes: social; económico; e infraestructura, energía y medio ambiente; el eje de institucionalidad es transversal puesto que “Es fundamental edificar un Estado eficaz, transparente y centrado en el bienestar social. Este proceso implica la consolidación de una institucionalidad robusta que dinamice los servicios públicos en favor de la sociedad” ( p. 154)

En cuanto al eje de seguridad, el escenario al 2030 es contar con políticas integrales que contribuyan a la reducción de los índices de criminalidad y violencia. El PND incluye la seguridad integral como parte del eje social, mismo que establece políticas y estrategias para mejorar la

calidad de vida de la población, a través de la erradicación de la violencia y la garantía de la paz ciudadana, “entendiendo que la inseguridad y la violencia tienen su origen en brechas sociales estructurales como son la falta de acceso a los servicios públicos, educación, salud pública y empleo adecuado (p. 13)”. Dentro del eje social, el objetivo 3 plantea: “garantizar la seguridad integral, la paz ciudadana y transformar el sistema de justicia respetando los derechos humanos (p. 89)”. Para conseguirlo, el PND plantea 16 políticas, enfocadas al fortalecimiento de la seguridad integral, con sus respectivas estrategias y metas; entre estas se resaltan las siguientes enfocadas a la seguridad ciudadana con enfoque de género:

### Objetivos del PND 2024- 2025 relacionados con seguridad ciudadana

#### PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2024 - 2025 EJE SOCIAL

**Objetivo2: impulsar las capacidades de la ciudadanía con educación equitativa e inclusiva de calidad y promoviendo espacios de intercambio cultural**

**Política 2.7** Impulsar la creación artística y las industrias culturales.

**Objetivo3: garantizar la seguridad integral, la paz ciudadana y transformar el Sistema de justicia respetando los derechos humanos**

**Política 3.1** Prever, prevenir, controlar, con pertinencia territorial, los fenómenos de violencia y delincuencia que afectan a la ciudadanía y sus derechos, fortaleciendo la convivencia pacífica

**Política 3.4** Fortalecer la acción interinstitucional y el relacionamiento con la sociedad para contribuir a la seguridad integral y el desarrollo nacional

**Política 3.13** Incrementar la efectividad de los mecanismos de promoción y reparación de derechos humanos mediante el cumplimiento de las obligaciones nacionales e internacionales en esta materia

**Política 3.14** Reducir la discriminación y violencia basada en género mediante la prevención, atención y protección integral a la población ecuatoriana y extranjera residente dentro del territorio ecuatoriano, especialmente a la población vulnerable integrada por MNNA y personas LGBTIQ+

**Política 3.15** Institucionalizar la transparencia e integridad en la Función Judicial, facilitar el control social y asegurar el óptimo acceso a los servicios de justicia.

**Política 3.16** Garantizar la prestación gratuita de los servicios defensoriales para el ejercicio de los derechos de la ciudadanía

CUADRO 6: ELABORACIÓN PROPIA. FUENTE: PND 2024 - 2025

## *Plan Nacional de Seguridad Integral 2019-2030 - PNSI*

El PNSI se fundamenta en la normativa nacional e internacional vigente y promueve el concepto de seguridad integral. Esta política da un giro estratégico hacia una visión de largo plazo, procurando ejercer acciones permanentes, continuas, sostenidas y configuradas sobre las amenazas, y así limitar sus riesgos, erradicar sus acciones, minimizar su impacto y sus efectos en el territorio nacional.

Además, el PNSI establece 33 objetivos, 99 estrategias y 148 acciones mediante las cuales se busca garantizar la protección de la vida, la integridad y los derechos de toda la población. Esta política promueve un entorno seguro que favorezca el desarrollo social, económico y político del país. Cabe señalar que, desde su publicación en 2019, el PNSI no ha sido actualizado, por lo que esta política no está alineada con el PND 2024 - 2025.

## *Plan Nacional de Seguridad Ciudadana Horizonte 2030*

El Plan Nacional de Seguridad Ciudadana Horizonte 2030 se fundamenta en cuatro pilares: prevenir, perseguir, proteger y promover. Cuenta con seis objetivos prospectivos y siete líneas de acción, con sus respectivas acciones especializadas orientadas a la articulación, construcción y elaboración de estrategias, programas, proyectos y acciones de intervención para la prevención y reacción frente al delito y a la violencia. El Plan está orientado a la implementación de un sistema de gobernanza que articule a los diferentes niveles de gobierno y a los actores estatales y no estatales, públicos y privados, en la formulación de políticas y estrategias destinadas a la prevención de delitos y violencias, así como a la consolidación de la convivencia social pacífica.

Este Plan conjuga dos documentos: el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia Social Pacífica 2019-2030 y el Plan Específico de Seguridad Ciudadana y Pública 2019-2030 y se alinea con la Agenda de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas 2030. Cabe señalar que, a pesar de que el Plan continúa vigente, no ha sido actualizado por el actual Gobierno y no fue alineado con el PND 2024 - 2025.



## *Plan Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres 2020-2030*

El Plan Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres “busca viabilizar la garantía del derecho a una vida libre de violencia, así como los demás derechos de las mujeres que constan en la Constitución y los tratados internacionales de los cuales Ecuador es signatario” (2022, p.105). Para ello, establece estrategias y acciones coordinadas a nivel nacional para atender, prevenir y reducir la violencia de género en sus diversas manifestaciones, proteger a las víctimas y erradicar las causas que la generan. Las acciones se coordinan a través de la implementación del Sistema Nacional de Prevención y Erradicación de Violencia contra las mujeres, niñas, niños y adolescentes en todos los niveles del Estado; y están enfocadas a la prevención, protección, atención y reparación a mujeres, niñas, niños y adolescentes víctimas de violencia. De acuerdo con los lineamientos de la LOIPEVcM, el Plan (2022) gira en torno a los ejes de:

- i) Prevención de la violencia y la promoción de derechos de las mujeres, ii) Atención y Protección a víctimas de violencia contra las mujeres, iii) Reparación integral de derechos a las víctimas de violencia contra las mujeres. Se adiciona un eje transversal que representa el punto de partida institucional para la implementación del Sistema iv) Fortalecimiento institucional (p. 48).

El Plan cuenta con objetivos, metas y mecanismos de articulación interinstitucional e interseccional para cubrir y atender los ejes planteados.

## *Agenda Nacional para la Igualdad de Género 2021-2025*

La Agenda para la Igualdad de Género en Ecuador, cuya implementación se encuentra a cargo del Consejo Nacional de Igualdad de Género, fue planteada como:

Un instrumento de planificación que contiene propuestas de políticas públicas, entendidas como mecanismos para la transversalización de los enfoques de igualdad en los planes sectoriales. Emite lineamientos para la elaboración e implementación de políticas públicas con enfoque de igualdad, que deben ser considerados en los instrumentos de planificación nacional, sectorial y local (CNIG, 2022).

Las propuestas de políticas de la Agenda incluyen nueve ejes prioritarios: economía y empleo, cuidado humano, reproducción y sostenibilidad de la vida, salud – derechos sexuales y derechos reproductivos, educación y conocimiento, deporte y actividad física, participación política y toma de decisiones, comunicación, vida libre de violencia de género y cambio climático.



## Plan de Acción de Diversidades (PAD) LGBTIQ+ 2022 – 2025

El PAD consolida políticas, propuestas y estrategias anteriores y vigentes que provienen de distintos actores: academia, Estado y sociedad civil; para responder a los intereses colectivos y comunes de la población LGBTIQ+, desde el ejercicio de la planificación institucional y una mirada estratégica nacional. En este sentido, el PAD incorpora la Agenda Nacional para la Igualdad de Género y personas LGBTIQ+ 2022-2025 en la que se han fortalecido las recomendaciones de objetivos, políticas y lineamientos dirigidos a la población de la diversidad sexo-genérica.

El PAD es un instrumento de política intersectorial cuyos objetivos y metas contribuyen al cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2025, y contiene cuatro ejes:

1. Prevención de violencia y discriminación: incluye metas y acciones enfocadas en el cambio de estereotipos sociales —los cuales se traducen en estigma, discriminación y malos tratos—, así como de la cultura institucional y familiar heteronormativa/heterosexista.
2. Garantía del derecho a bienes y servicios inclusivos: incluye metas y acciones sectoriales para mejorar el acceso a bienes y servicios, garantizando el derecho a la salud, a la educación, a la vivienda y al trabajo. Esto, con base en los estándares de derechos humanos de calidad, accesibilidad, cobertura y adaptabilidad.
3. Exigibilidad y promoción de la restitución de derechos: incluye acciones y metas relacionadas con el acceso a la justicia y con el conocimiento de derechos por parte de las personas LGBTIQ+.
4. Fortalecimiento de capacidades institucionales: incluye acciones y metas orientadas a mejorar los sistemas de recursos humanos, estadísticas y procedimientos para cumplir, a cabalidad, el principio de igualdad y no discriminación (OIM, 2023, p. 13).

### Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDyOT)

El PDyOT es el instrumento de planificación y gestión territorial de los GAD en los tres niveles de gobierno: provincial, cantonal y parroquial; y es a la vez un instrumento técnico y normativo establecido por la Constitución y por el COOTAD.

En concordancia con la norma legal vigente, los PDyOT deben contar con un enfoque de igualdad y derechos humanos, así como acciones enmarcadas en la seguridad ciudadana y en la prevención y erradicación de la violencia de género contra mujeres, niñas, niños, adolescentes y personas LGBTIQ+. De acuerdo con la disposición



del Código Orgánico de Planificación, los GAD están obligados a alinear sus PDyOT con el PND 2024-2025 que incluye una estrategia de territorialización.

## 5. Mapeo nacional de políticas de seguridad ciudadana y de prevención y erradicación de las violencias de género contra las mujeres

A partir de un mapeo nacional de las ordenanzas sobre seguridad ciudadana y prevención de violencia de género contra mujeres, niñas, niños, adolescentes y personas LGBTIQ+, se encontraron los siguientes resultados:

### *Cantones con ordenanzas sobre seguridad ciudadana:*

129 cantones cuentan con una ordenanza relacionada a la seguridad ciudadana, lo que representa que el 56,10% de cantones cuentan con una ordenanza de este tipo desde la vigencia de la Ley de Seguridad Pública y del Estado (124 de 221 municipios).

Las 24 provincias tienen al menos un GADM con ordenanza sobre seguridad ciudadana.

Todos los GADM de las provincias de Santo Domingo, Santa Elena e Imbabura tienen una ordenanza sobre seguridad ciudadana. A la provincia de Pichincha le hace falta solamente un GADM (San Miguel de los Bancos) con ordenanza sobre seguridad ciudadana a fin de cubrir la totalidad de los GADM de la provincia.

Provincias como Chimborazo, El Oro, Manabí, Guayas y Loja aún tienen alrededor del 50% de sus GADM sin una ordenanza sobre seguridad ciudadana.

Número de GAD Municipales a nivel nacional con ordenanzas sobre Seguridad Ciudadana

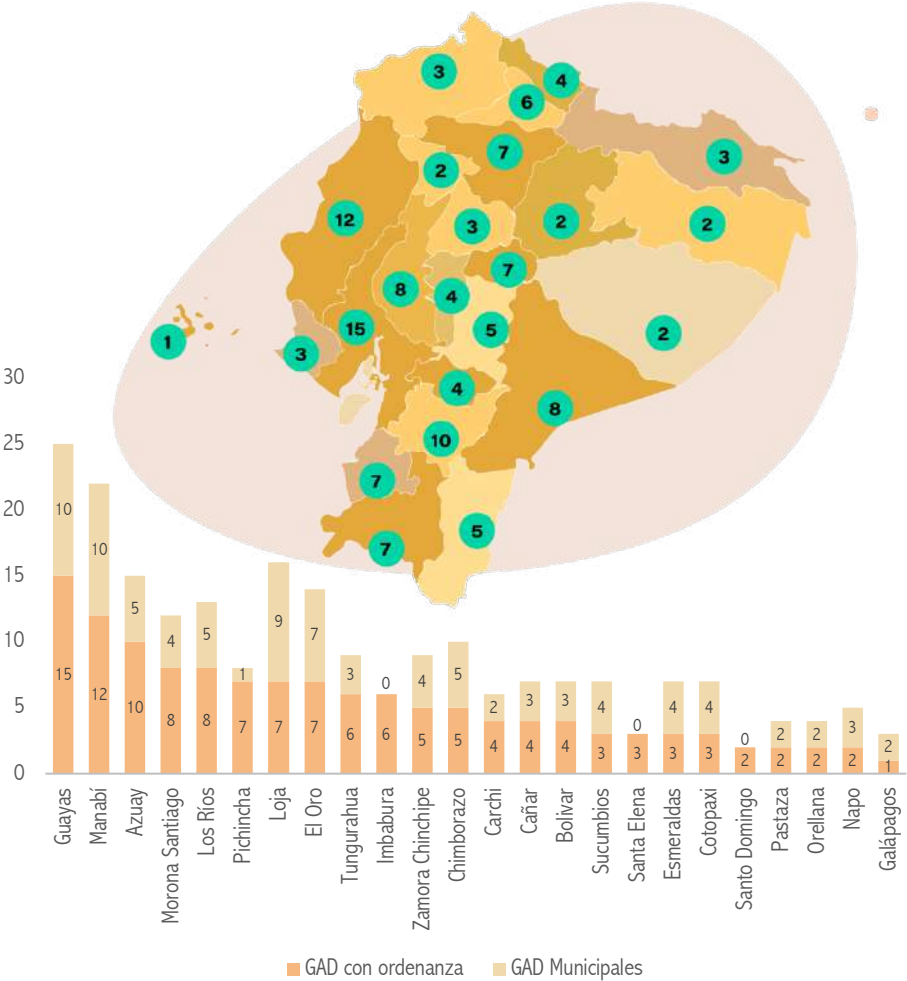


GRÁFICO 6: ELABORACIÓN PROPIA-DISEÑO PAULINA NARANJO

- 73 cantones cuentan con una ordenanza relacionada a la prevención y erradicación de la violencia de género contra las mujeres.
- El porcentaje de GADM es apenas el 30,8% del total de cantones en el país (73 de 221).
- 6 de 24 gobiernos provinciales cuentan con una ordenanza sobre violencia de género contra las mujeres.

## Número de GAD Municipales a nivel nacional con ordenanzas sobre Seguridad Ciudadana

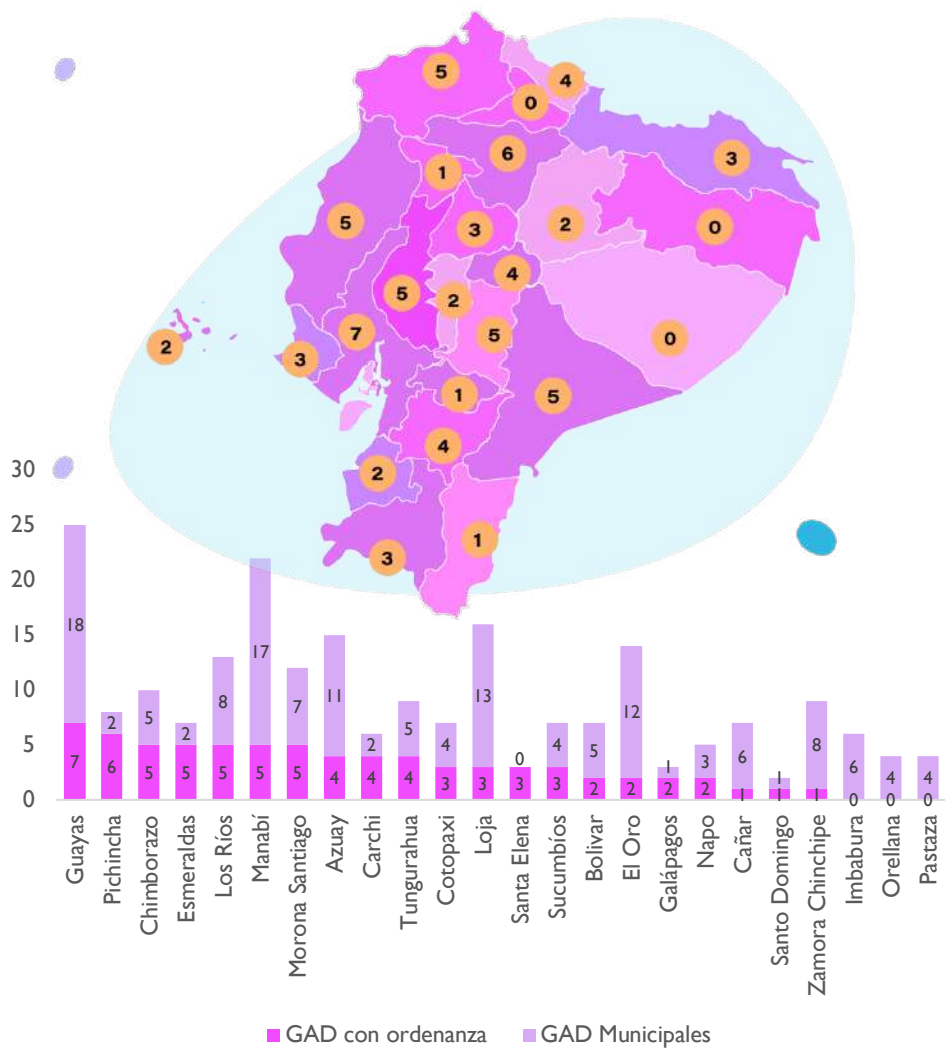


GRÁFICO 7: ELABORACIÓN PROPIA-DISEÑO PAULINA NARANJO

## 6. Mapeo de ordenanzas en territorios priorizados

El Estado, a través del gobierno central, es responsable de salvaguardar la seguridad integral de toda la ciudadanía. A nivel local, los GAD municipales tienen una responsabilidad importante de coordinar acciones de seguridad ciudadana a través de los Consejos de Seguridad Ciudadana Municipal, con el apoyo del Gobierno Nacional y de la Policía Nacional, y con los aportes de la comunidad, organizaciones barriales, la academia, y otros actores relacionados con la seguridad ciudadana; y así formular la planificación de la política local, su ejecución y evaluación de resultados sobre la acción preventiva, protección, seguridad y convivencia ciudadana como consta en el COOTAD.

Siguiendo los lineamientos, el marco jurídico y sus competencias, cada cantón es responsable de las políticas, planes, programas y proyectos para la seguridad ciudadana. A continuación, se presenta un análisis de las políticas públicas de las provincias de Pichincha, Guayas, Esmeraldas y Pastaza. Es importante anotar que el análisis de los cantones de las provincias priorizadas se centró en aquellos que concentran la mayor densidad poblacional, relacionada con altos índices de violencia y criminalidad. De esta forma, se seleccionó el cantón Quito en Pichincha; los cantones Guayaquil, Durán y Naranjal en Guayas; los cantones de Esmeraldas y Quinindé en la Provincia de Esmeraldas; y los cantones de Mera y Arajuno en Pastaza.

En el mapeo de políticas provinciales de seguridad ciudadana, se encontró que las provincias de Pichincha, Guayas, Esmeraldas y Pastaza no contaban con Planes de Seguridad Ciudadana. Se reportó que, a través del CONGOPE, se encontraban formulando estos planes y se espera que estén listos a finales del primer semestre del 2024; por lo que no fue posible determinar si cuentan con enfoque de género.

Respecto a políticas provinciales sobre prevención y erradicación de violencia de género, en las provincias priorizadas, se identificaron las siguientes políticas:

## Planes Provinciales de Prevención de la Violencia de Género en los Territorios Priorizados

|                   |  |
|-------------------|--|
| <b>Esmeraldas</b> | Ordenanza de Erradicación de la violencia contra la mujer  |
| <b>Guayas</b>     | Ordenanza para la eliminación de la discriminación de toda índole y la promoción del derecho a la igualdad en el gobierno autónomo descentralizado |
| <b>Pastaza</b>    | No tiene una ordenanza   |
| <b>Pichincha</b>  | Ordenanza de políticas públicas para la igualdad y la prevención y erradicación de la violencia de género en la provincia de Pichincha             |

CUADRO 7: ELABORACIÓN PROPIA

De igual forma, se mapeó cuántos cantones de cada provincia priorizada cuenta con al menos una ordenanza de seguridad ciudadana y también con una ordenanza relacionada con la prevención y erradicación de las violencias de género contra las mujeres. El siguiente gráfico muestra los resultados:

### Territorios Priorizados: GADM con ordenanzas de seguridad ciudadana y de VBG, por provincia

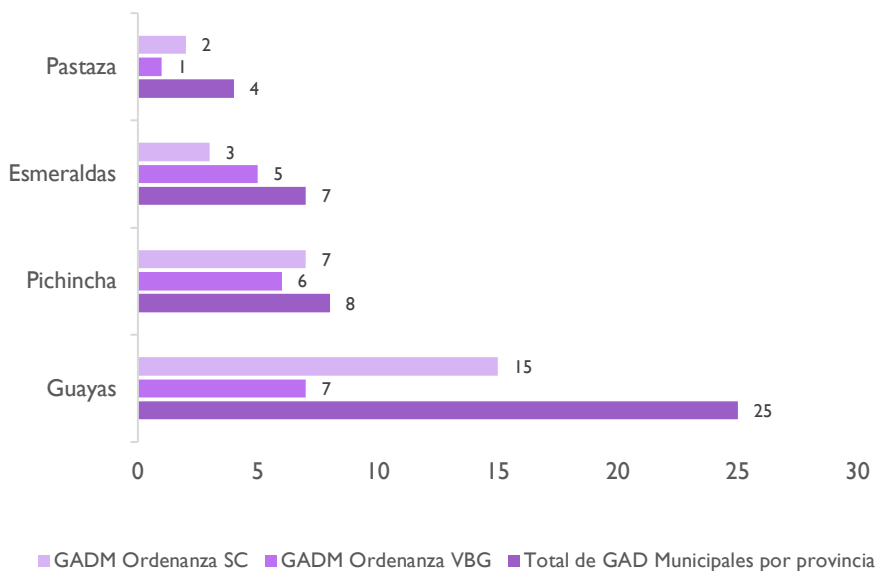


GRÁFICO 8: ELABORACIÓN PROPIA

La provincia de Pichincha tiene el 75% de sus cantones con ordenanzas relacionadas con la prevención y erradicación de violencia de género contra las mujeres y el 88% con ordenanzas de seguridad ciudadana. La provincia de Esmeraldas cuenta con el 71% de sus cantones con políticas enfocadas a la prevención de la violencia de género contra mujeres, niñas, niños, adolescentes y personas LGTBIQ+; sin embargo, apenas el 43% tiene ordenanzas de seguridad ciudadana. Mientras que, las provincias de Guayas y Pastaza tienen el 60% y el 50% de cantones con políticas de seguridad ciudadana y apenas el 28% y 25% de ordenanzas que aportan a la reducción de la violencia de género en sus territorios, respectivamente.

## 7. Sistemas Cantonales de Protección de Derechos en territorios priorizados

Los Sistemas Cantonales de Protección de Derechos están integrados por Consejos Cantonales (CCPD) y Juntas Cantonales de Protección de Derechos (JCPD). A nivel nacional, se cuenta con 215 CCPD, lo que significa que el 97% de los cantones del país tienen este mecanismo de atención a las víctimas de la violencia de género; mientras que falta la conformación de los CCPD en los cantones de Chillanes, Balsas, Isabela, Zapotillo, Célica, Junín y Palanda.

De acuerdo con información del Consejo de la Judicatura (2024) sobre las provincias priorizadas por esta investigación, existe un total de 33 de los 44 cantones con JCPD. Respecto a los cantones priorizados, los siete tienen su JCPD conformada. Para el caso de los cantones de Esmeraldas, Quinindé y DMQ cuentan con juntas especializadas para la atención de niñas, niños y adolescentes. Adicionalmente, de acuerdo con la Secretaría de Inclusión Social del DMQ (2024), se cuenta con 2 juntas especializadas en violencia contra la mujer. Por su parte, los cantones priorizados de Guayas y Pastaza solo cuentan con JCPD generales, sin ningún tipo de especialización, en las que se atienden a las personas de todos los grupos de atención prioritaria: mujeres embarazadas, LGTBIQ+, tercera edad, discapacidades, personas privadas de libertad, personas con enfermedades catastróficas.

Los siguientes cuadros resumen la cantidad de JCPD que existen en cada cantón priorizado de las provincias de Esmeraldas, Guayas, Pastaza y Pichincha:

### Juntas cantonales de protección de derechos en cantones priorizados

| TERRITORIOS PRIORIZADOS                   |                      |                   | TIPO DE JCPD |            |
|---|----------------------|-------------------|--------------|------------|
| Cantón                                    | Número de habitantes | Especializada nna | General      | Total jcpd |
| <b>ESMERALDAS</b>                         |                      |                   |              |            |
| ESMERALDAS                                | 211.848              | 1                 |              | 1          |
| QUININDÉ                                  | 126.841              | 1                 |              | 1          |
| <b>GUAYAS</b>                             |                      |                   |              |            |
| DURÁN                                     | 303.910              |                   | 1            | 1          |
| GUAYAQUIL                                 | 2'746.403            |                   | 1            | 1          |
| NARANJAL                                  | 83.691               |                   | 1            | 1          |
| <b>PASTAZA</b>                            |                      |                   |              |            |
| ARAJUNO                                   | 9.553                |                   | 1            | 1          |
| MERA                                      | 15.087               |                   | 1            | 1          |
| <b>PICHINCHA</b>                          |                      |                   |              |            |
| DMQ                                       | 2'679.722            | 5                 |              | 5          |
| <b>TOTAL JCPD EN CANTONES PRIORIZADOS</b> |                      | <b>7</b>          | <b>5</b>     | <b>12</b>  |

CUADRO 8: ELABORACIÓN PROPIA. FUENTE: CONSEJO DE LA JUDICATURA, ELABORACIÓN PROPIA

### Juntas cantonales de protección de derechos por provincia priorizada

| Territorios priorizados nivel provincial | Población provincial | JCPD nna | JCPD generales | Total JCPD | Total cantones con JCPD | Total cantones por provincia |
|--|----------------------|----------|----------------|------------|-------------------------|------------------------------|
| ESMERALDAS                               | 553.900              | 4        | 1              | 5          | 5                       | 7                            |
| GUAYAS                                   | 4'391.923            | 0        | 17             | 17         | 17                      | 25                           |
| PASTAZA                                  | 111.915              | 0        | 4              | 4          | 4                       | 4                            |
| PICHINCHA                                | 3'089.473            | 5        | 6              | 11         | 7                       | 8                            |
| <b>TOTAL PROVINCIAS PRIORIZADAS</b>      |                      | <b>9</b> | <b>28</b>      | <b>37</b>  | <b>33</b>               | <b>44</b>                    |

CUADRO 9: ELABORACIÓN PROPIA. FUENTE: CONSEJO DE LA JUDICATURA, ELABORACIÓN PROPIA



Es importante señalar que, a excepción del Distrito Metropolitano de Quito que tiene 5 juntas de protección de derechos, de las cuales dos son especializadas en violencia contra la mujer, todos los demás cantones del país tienen una sola JCPD en todo el territorio. Esto se torna insuficiente por cuanto no toma en cuenta la extensión territorial, el número de habitantes, los índices de violencia o número de casos para crearlas. Por ejemplo, Guayaquil tiene apenas una JCPD general para atender a cerca de 2,8 millones de habitantes.

## 8. Análisis de PDyOT de Esmeraldas, Guayas, Pastaza y Pichincha en función del cumplimiento de la transversalización de género

Como se ha señalado en el marco normativo de este documento, los PDyOT son instrumentos macro de la planificación local y se deben a lineamientos de organización territorial establecidos por la Secretaría Técnica de Planificación para contribuir al desarrollo social y económico del Ecuador. Los PDyOT son instrumentos que definen las prioridades y objetivos estratégicos de cada territorio de acuerdo con su nivel de gobierno, establecen la articulación institucional y deben construirse con enfoques transversales de igualdad de derechos y de prevención y erradicación de la violencia de género. La transversalización de los enfoques de igualdad en la planificación territorial local permitirá integrar acciones tendientes a superar las desigualdades en los programas y proyectos de los GAD, hacia una sociedad más igualitaria, en función de sus competencias y capacidades. Además, es importante recalcar que para su construcción resulta esencial la participación de la ciudadanía y organizaciones de sociedad civil para así conocer, desde todas las aristas, la realidad territorial.

En este marco, se consideró importante realizar el análisis de los PDyOT de las cuatro provincias priorizadas, en relación con la transversalización del enfoque de género y la prevención y erradicación de las violencias contra las mujeres, niñas, niños, adolescentes y personas LGBTIQ+, en función de los contenidos mínimos que deben tener en sus componentes de: diagnóstico, propuesta y modelo de gestión. El cuadro 10 muestra el análisis de los PDyOT provinciales, con los resultados obtenidos cada provincia para determinar si se cumple o no se cumple con el enfoque de género en los indicadores planteados:

## Análisis de los PDyOT de territorios priorizados

| Análisis PDyOT    | Provincia <sup>5</sup>   |            |            |            |             |
|-------------------|--|------------|------------|------------|-------------|
| Etapa PDyOT       | Contenido  | ESM        | GUA        | PAS        | PICH        |
| General           | Tiene enfoque de género o PEVcM  | 1          | 1          | 1          | 1           |
|                   | Se construyó participativamente con mujeres  | 1          | 1          | 1          | 1           |
|                   | Participa la sociedad civil en las acciones  | 1          | 1          | 1          | 1           |
| Diagnóstico       | Se caracteriza la violencia contra la mujer de acuerdo con la LOIPEVcM   | 1          | 1          | 1          | 1           |
|                   | Analiza componentes biofísicos, socioeconómicos, culturales, movilidad, servicios básicos y de participación ciudadana | 1          | 1          | 1          | 1           |
|                   | Cuenta con indicadores que miden las violencias contra la mujer  | 1          | 1          | 0          | 1           |
|                   | Identifica problemáticas de violencia contra la mujer  | 1          | 1          | 1          | 1           |
|                   | El análisis estratégico incluye violencia contra la mujer  | 0          | 0          | 1          | 1           |
| Propuesta         | Visión y objetivos estratégicos incluyen PEVcM   | 0          | 0          | 0          | 1           |
|                   | Presenta políticas para alcanzar objetivos y metas de acciones relacionadas con PEVcM                                  | 1          | 1          | 0          | 1           |
|                   | Indicadores y metas relacionados con PEVcM   | 1          | 1          | 0          | 1           |
|                   | Presenta línea base sobre prevención y erradicación de violencia contra la mujer por cada meta o indicador             | 0          | 0          | 0          | 1           |
| Modelo de Gestión | Contiene estrategias de articulación para la gestión de la PEVcM   | 1          | 0          | 0          | 1           |
|                   | Metas aportan a la PEVcM en cada objetivo  | 0          | 0          | 0          | 1           |
|                   | Mapa de gestión con unidad responsable de implementación de programas PEVcM  | 0          | 0          | 0          | 1           |
|                   | Fuentes de financiamiento para programa/proyectos relacionados con PEVcM   | 0          | 0          | 0          | 1           |
|                   | Presupuesto referencial para programas/proyectos relacionados con PEVcM  | 1          | 1          | 1          | 1           |
|                   | Impulsa participación ciudadana en estrategias PEVcM   | 0          | 0          | 0          | 1           |
|                   | Incluye marco regulatorio que permita la implementación de las políticas PEVcM   | 1          | 0          | 0          | 1           |
|                   | <b>Total</b>   | <b>12</b>  | <b>10</b>  | <b>8</b>   | <b>19</b>   |
|                   | <b>Nivel de cumplimiento del enfoque de género</b>   | <b>63%</b> | <b>53%</b> | <b>42%</b> | <b>100%</b> |

CUADRO 10: ELABORACIÓN PROPIA. FUENTE: PDYOT DE LAS PROVINCIAS PRIORIZADAS

<sup>5</sup> La metodología de análisis de los PDyOT calificó con 1 = si cumple, y con 0 = no cumple; estableciéndose una puntuación máxima de 19 puntos para el 100%

De estos resultados se puede apreciar que el PDyOT de Pichincha si cumple al 100% con los parámetros de transversalización de género en su integralidad y, además, cuenta con programas, políticas y acciones articuladas específicas para prevenir y erradicar la violencia contra la mujer. Las otras tres provincias cumplen parcialmente con la transversalización del enfoque de género alcanzando los siguientes resultados: Esmeraldas 63%, Guayas 53% y Pastaza el 42%.

Del análisis de los PDyOT se puede rescatar que todos fueron construidos con la participación de la ciudadanía en sus respectivas circunscripciones, incluyendo mujeres y organizaciones de sociedad civil entre los participantes. Cabe señalar que los planes de las cuatro provincias abordan con diferente profundidad el enfoque de género. En la fase de diagnóstico que incluyen los PDyOT, se caracteriza la población por sexo y la problemática de la violencia contra la mujer en sus territorios, lo cual es fundamental para la planificación y priorización de estrategias transversales con enfoque de género. Si bien es cierto que este aspecto se cumple en el levantamiento de la problemática de la violencia de género; las provincias de Pichincha y Pastaza proceden a incluir los hallazgos en el análisis territorial que prioriza estas problemáticas para avanzar con el desarrollo de los objetivos, metas e indicadores del PDyOT.

En las propuestas de planificación de los PDyOT, Pichincha nuevamente incluye tanto en la visión, objetivos, políticas, indicadores y metas que atienden la violencia de género contra mujeres y personas LGTBIQ+; así como una línea de base sobre la prevención y erradicación de la violencia contra la mujer. Por su parte, la provincia de Esmeraldas cuenta con programas de prevención y erradicación de violencia contra la mujer, a pesar de que sus objetivos, indicadores y metas no están formulados con enfoque de género. Las provincias de Guayas y Pastaza no incluyen el enfoque de género en sus propuestas de planificación. Guayas tiene un programa que promueve el bienestar y la equidad, sin embargo, no se especifica su alcance o si se aborda la prevención y erradicación de violencia de género. Pastaza tiene una meta de atención a grupos vulnerables; no obstante, en la ficha para construir este indicador no se incluyen a las víctimas de violencia de género entre la población vulnerable.

El modelo de gestión es clave para la implementación, articulación, evaluación y procesos de participación ciudadana. Sobre este componente, la provincia de Pichincha cumple con todos los parámetros para la transversalización del enfoque de género en la planificación provincial. Los otros tres GAD provinciales presentan un modelo que cuenta con financiamiento o presupuesto para sus acciones, sin embargo, las metas y la articulación para prevenir y erradicar la violencia de género no están incluidas.

## 9. Territorios priorizados: análisis de género en las políticas de seguridad ciudadana

Para conocer la situación de los territorios priorizados tanto a nivel cantonal como provincial, es importante no solo analizar las políticas públicas en materia de seguridad ciudadana junto con aquellas enfocadas a la prevención de la violencia de género; sino que también, es necesario contextualizar la realidad de los distintos territorios en términos de seguridad, violencia de género y condiciones de vida. Con esta caracterización, se generará el análisis tanto de las políticas públicas que existen, como de las distintas acciones que emprende cada territorio respecto a la seguridad ciudadana con enfoque de género.

### 9.1. Provincia de Pichincha

De acuerdo con el Censo (2022), la provincia de Pichincha tiene 3.089.473 habitantes de los cuales 1.958.059 viven en áreas urbanas y 1.131.394 en áreas rurales; siendo la segunda provincia más poblada del país. El 51,8% de la población corresponde a mujeres. La provincia tiene ocho cantones: Distrito Metropolitano de Quito (DMQ), Cayambe, Mejía, Pedro Moncayo, San Miguel de Los Bancos, Pedro Vicente Maldonado, Puerto Quito y Rumiñahui. Además, está conformada por 53 parroquias rurales, de las cuales 33 pertenecen al DMQ, que ocupa además el 45% del territorio. El 70% de la extensión corresponde a Quito, Mejía y Cayambe.

En cuanto a servicios básicos, la provincia tiene índices que superan el 90% de cobertura; específicamente, el 98,2% de la población cuenta con agua por red pública, apenas el 0,04% del territorio no cuenta con acceso a electricidad, el 97,7% y el 92,9% cuentan con servicios de recolección de basura y alcantarillado respectivamente. Sin embargo, no todos los cantones tienen acceso a estos servicios con los mismos niveles, y en algunos casos el acceso a servicios es limitado y desigual entre sí. Por ejemplo, mientras que Rumiñahui y el DMQ tienen una cobertura de servicios básicos entre el 95% y 99,7%; la población de Puerto Quito accede: en un 50% al agua potable, en un 23% a la red de alcantarillado, y en un 63% a servicios de recolección de basura. Por otra parte, los cantones de Pedro Moncayo y San Miguel de los Bancos tienen una cobertura de la red de alcantarillado en un 63% y 51%, respectivamente. Esto demuestra las desigualdades entre los cantones en cuanto al acceso a infraestructura pública, y reflejan un mayor rezago de la zona noroccidental de la provincia.

En cuanto a los indicadores laborales y económicos de la provincia, siendo esta una de las más productivas y activas económicamente según la Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (INEC, 2023) Pichincha tiene una tasa de desempleo del 7,5%, de subempleo del 14,2%, empleo adecuado 53,65%, empleo no remunerado con un 4% y el 29,6% corresponde al sector informal. Existe un 18% de personas que ni trabajan ni estudian (NINIs). La pobreza extrema en la provincia asciende al 4,3% y la pobreza por necesidades básicas, así como la multidimensional es del 8,5% y 12,5%, respectivamente.

La violencia de género contra la mujer afecta múltiples ejes de la vida de toda la población de la provincia. La ENVIGMU (2019) muestra que 7 de cada 10 mujeres en la provincia de Pichincha han vivido algún tipo de violencia a lo largo de su vida, lo cual es mayor que la media nacional. De este 72% de mujeres víctimas de alguna forma de violencia, el 24% han vivido violencia en el ámbito educativo, el 28% en el laboral, el 41% en el ámbito social, el 23% en el familiar, el 45% con sus parejas y el 59% han sufrido violencia ginecobstétrica.

### *Acciones desde el GADP Pichincha*

El GADP Pichincha tomó como base la ENVIGMU (2019) para evaluar la situación de la provincia respecto a la violencia de género, y encontró que la población más vulnerable a este fenómeno se encuentra en el noroccidente de la provincia (desde Nanegal hasta Puerto Quito). En esta zona, las mujeres, niñas, niños, adolescentes y personas LGBTIQ+ son más vulnerables a la violencia de género, por cuanto los factores de riesgo son mayores: la tasa de subempleo es del 36,9%, de desempleo del 17,7% y la tasa de empleo alcanza apenas el 42,7%. A estos factores se suman la tasa de pobreza por necesidades insatisfechas y por ingresos que asciende al 44% (problemas de vivienda, servicios básicos, dependencia económica, hacinamiento, entre otros). Hay que resaltar además que, durante el 2023 se registraron un total de 36 muertes violentas de mujeres en la provincia de las cuales 21 fueron femicidios y de estos 15 sucedieron en Quito.

Frente a las problemáticas crecientes de seguridad ciudadana y de violencia de género el GADP Pichincha ha implementado varias acciones centradas principalmente en la prevención y erradicación de la violencia de género contra mujeres, niñas, niños, adolescentes y personas LGBTIQ+. Entre estas, se encuentra la reestructuración de la Prefectura de Pichincha para crear y fortalecer la Dirección de Derechos de Género e Igualdad. Desde el 2020, se han implementado nueve centros Warmi para la atención integral de víctimas de violencia de género, con servicios que incluyen: psicología, trabajo social, asesoría y patrocinio legal; así como procesos de formación de promotoras de derechos. Warmi tiene también un centro móvil que va a distintos

territorios y hace parte de las ferias de atención y promoción de derechos. Dos de los centros Warmi están articulados a otros programas de la Prefectura y forman parte de los Centros Bicentenario que, en un solo espacio, incluyen todos los servicios del GAD provincial. Además, la Prefectura cuenta con una línea de información y atención de denuncias de violencia de género 166, que brinda primeros auxilios, apoyo psicológico y de contención; y sirve como línea de derivación al ECU 911 cuando se trata de una emergencia. El PDyOT 2019-2023 de la provincia de Pichincha cuenta con los siguientes programas/estrategias/metapas que cuentan con enfoque de género:

- Metapas para fortalecer el ejercicio de los derechos humanos, con énfasis a los grupos de atención prioritaria con equidad de género:
  - Sensibilizar/capacitar a 40,000 mujeres y personas de la diversidad sexual de la provincia en sus derechos y mecanismos de exigibilidad para lograr una vida libre de violencia y discriminación al 2023.
  - Implementar, entre el 2019 y el 2023, ocho unidades de atención Warmi Pichincha para la Protección Integral de Derechos.
- Programa Pichincha Territorio Garante de Derechos, eje de derechos e igualdad:
  - Prestar servicios de salud a la mujer en sectores rurales y urbano marginales de la provincia de Pichincha
  - Programa integral para garantizar la salud sexual y reproductiva de las y los adolescentes en Pichincha para la prevención del embarazo adolescente.
  - Proteger y brindar atención integral a mujeres y personas de diversa condición sexo-genérica víctimas de violencia de género u otras vulneraciones de derechos.
  - Prevenir y erradicar la violencia transformando patrones socioculturales que sustentan la violencia de género en la provincia de Pichincha.
  - Formar mujeres promotoras de derechos de las mujeres que articulan acciones de prevención y orientación en 28 territorios de la provincia.
  - Proyecto de transversalización de la perspectiva de género para la igualdad.

Desde el Gobierno Provincial se plantean estrategias integrales para combatir la violencia de género que buscan generar acciones de prevención, sensibilización y promoción de derechos y la transformación de patrones socioculturales que logren además la articulación en el territorio y a nivel comunitario para la detección y atención de casos de violencia de género. Las acciones incluyen también el eje de protección y de atención, además de la restitución de derechos a las víctimas de violencia de género. Desafortunadamente, no existe información sobre el avance de estos programas y proyectos y si cumplieron efectivamente con sus objetivos, cuáles han sido los resultados y el impacto de su accionar e implementación para la población.

En el marco de la seguridad ciudadana con enfoque de género, la provincia cuenta con el programa Pichincha Segura que busca fortalecer la seguridad ciudadana y la prevención de la violencia de género, especialmente en donde no hay conectividad, a través del uso de la radio para la activación de emergencias. A través de esta acción se activan Comités de Seguridad con la sociedad civil y los actores estratégicos en territorio, para enfrentar una alerta o emergencia, se contactan directamente con la Policía Nacional y la línea 166 para activar la atención de Warmi.

### *Políticas Provinciales*

A la fecha de publicación de este estudio, el Plan Provincial de Seguridad Ciudadana de Pichincha se encuentra en proceso de construcción, por lo que no se cuenta con la política de seguridad ciudadana. Es importante resaltar que la provincia cuenta con su PDyOT 2019-2023 vigente, mismo que, al ser el instrumento macro que guía todo el accionar para la provincia, será clave para la construcción del Plan Provincial de Seguridad Ciudadana con enfoque de género.

## 9.1.1. Distrito Metropolitano de Quito

Las políticas de seguridad ciudadana y de prevención de violencia de género del Distrito Metropolitano de Quito tienen un importante recorrido, ya que por una parte el “Pacto por la seguridad ciudadana”, creado en 2004, puso en marcha 11 políticas locales que plantean el Sistema Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana. Mientras que las políticas de prevención y erradicación de la violencia contra la mujer tienen origen en el año 2000, con la Ordenanza 042, cuando se crea la Política Integral de Atención y Protección a Víctimas, con mecanismos institucionales como la Dirección Distrital de Violencia contra la Mujer, los Centros de Equidad y Justicia y la tasa de seguridad.

Para fortalecer la articulación y la aplicación de las normas, el DMQ consolidó en el Código Municipal los libros las distintas ordenanzas municipales desde el 2019: el libro IV.8 corresponde a seguridad y convivencia ciudadana, y el libro II.5 a la igualdad de género e inclusión social.

Este último definió al Sistema de Protección Integral del DMQ, como:

Un conjunto articulado y coordinado de organismos (...) que definen, ejecutan, controlan y evalúan las políticas, planes, programas y acciones, con el propósito de garantizar la protección integral”. En el 2021, se dio la última reforma en este libro II.5 que define modificar a los “Comités de Derechos” y cambiarlos por “Consejos Consultivos de Derechos (Código Municipal del Distrito Metropolitano de Quito, 2021).

El DMQ define a la seguridad ciudadana como el resultado de una política que se orienta hacia una estrategia integral, la cual incluye (i) la mejora de la calidad de vida de la población; (ii) la acción comunitaria para la prevención del delito; (iii) una justicia accesible, ágil y eficaz; y (iv) una educación que se basa en valores, en el respeto de la ley y la tolerancia; el enfoque de seguridad parte de la noción de amenaza y de manera implícita de los conceptos de vulnerabilidad y desprotección (Código Municipal del Distrito Metropolitano de Quito, 2021). En esa línea, el GADM aprueba la ordenanza que “crea la tasa de seguridad ciudadana, convivencia ciudadana y gestión de riesgos del Distrito Metropolitano de Quito (...) a fin de garantizar el principio de equivalencia” (Código Municipal del Distrito Metropolitano de Quito, 2021). Esta tasa está orientada a la sostenibilidad de las estrategias para fortalecer la seguridad ciudadana y convivencia social pacífica del cantón, que incluye el financiamiento de las casas de acogida del DMQ. Si bien no fue creada específicamente para prevenir y erradicar la violencia de género, aporta directamente a una estrategia para la protección y atención de las mujeres sobrevivientes de violencia.

En este marco, alineados además con el Plan Nacional de Desarrollo y con el PDyOT vigente, se desarrolló de forma participativa el Plan Municipal de Seguridad y Convivencia Ciudadana para el periodo PMSCC 2023-2027, contando con la participación de más de 7.000 personas de los barrios, la academia, las organizaciones privadas, públicas y de la sociedad civil. Entre las personas y organizaciones que participaron en este proceso se encuentran mujeres lideresas.

El PMSCC se constituye en una herramienta de planificación estratégica para la gestión local y de priorización de políticas. Por un lado, se presenta la situación de seguridad en el DMQ y se definen los objetivos estratégicos para la acción municipal. Por otro lado, se prioriza un conjunto de políticas públicas metropolitanas, programas y proyectos desde una perspectiva intersectorial para la prevención de la violencia y la criminalidad, y la protección de derechos para transformar la realidad desde los territorios (PMSCC, 2023-2027). Este plan cuenta con 4 ejes, 5 objetivos, 8 políticas, 15 programas y 26 proyectos.

Entre los programas del PMSCC, existen estrategias específicas para prevenir y erradicar la violencia de género. También hay programas orientados a combatir específicamente la violencia contra la mujer; sin embargo, no están desarrolladas con un enfoque transversal de género. Las principales se resumen en el siguiente cuadro.



## Políticas, Programas y Proyectos que aportan a la Prevención y Erradicación de la VBG

| Objetivo  | Política Municipal   | Programa/Proyecto  | Aporta a la prevención y erradicación de VBG  |
|---|--|--|---|
| Prevenir las Violencias y los Delitos, a través de la Integración y Modernización Tecnológica     | Integración y Modernización Tecnológica en Apoyo a la Seguridad y Convivencia Ciudadana "Tecnología para la seguridad"           | Desarrollo e implementación del Sistema Tecnológico Integrado Metropolitano en apoyo a la Seguridad y Convivencia Ciudadana (alarmas, videovigilancia, botones de pánico, perifoneo, bases de datos e información). "Transporte Seguro", "Unidades Educativas Municipales Seguras", "Parques Seguros", "Mercados Seguros", "Integración de Videovigilancia y Botones de Pánico Público-Privado en Zonas Comerciales y/o Turísticas", ... | Atiende requerimientos de ciudadanía para fomentar espacios seguros, aporta a la prevención erradicación de VBG y protección de mujeres, niñas, niños y adolescentes. De aquí nace ya una estrategia de hace algunos años que es la campaña "Bájale al acoso" que ahora evoluciona a "Cero Acoso" |
| Promover Convivencia Ciudad y Cultura de Paz para Construir Comunidades Resilientes               | Promoción de Convivencia Ciudadana. Construcción de Cultura de Paz en niños, niñas, adolescentes y jóvenes "Cultura de Paz"      | Construcción de Lineamientos y Promoción de Acuerdos de Convivencia Ciudadana "Quito Renace"<br>Prevención y Tratamiento de Consumo de Drogas, Alcohol, y Tabaco en Niñas, Niños y Adolescentes: "Una Vida Libre de Drogas; Juventud Saludable"<br>Promoción de la Gestión del Tiempo Libre de NNA para prevenir las violencias y la criminalidad  | Enfoque de protección de derechos, cuidado de NNA, enfoque de género en algunos programas de forma directa, en otros de forma indirecta promoviendo la prevención y erradicación de violencia de género   |
| Fortalecer la Organización e Identidad Barrial y Comunitaria para la prevención de las violencias | Participación Ciudadana en Apoyo a la Seguridad y Convivencia Ciudadana "Identidad barrial para la seguridad"                    | Fortalecimiento de las identidades Barriales y Comunitarias, especialmente en poblaciones de atención prioritaria: "Culturas e identidades: Fortaleciendo el Tejido Social"<br>Promoción de la participación de las mujeres en los Comités de Seguridad y Convivencia Ciudadana y otras organizaciones comunitarias: "Mujeres Constructoras de Paz"  | Propuesta de protección de derechos que incluye a mujeres, niñas, niños y adolescentes.<br><br>Enfoque de Género, propuesta directa para combatir la VBG  |
| Fortalecer las Capacidades Institucionales del Sector Seguridad con Enfoque de Derechos           | Política de Género para Entidades Municipales con Actividades Complementarias de Seguridad Ciudadana y Control del Orden Público | Género y Seguridad Ciudadana "Mujeres, Paz y Seguridad"  | El enfoque central es el enfoque de género.   |

CUADRO 11: ELABORACIÓN PROPIA. FUENTE: PMSCC, 2023-2027

De acuerdo con el diagnóstico que forma parte del Plan Metropolitano de Seguridad y Convivencia Ciudadana, se recolectaron y agruparon en la matriz de violencia discriminatoria “indicadores de violencia intrafamiliar, delitos sexuales y abandonos” (PMSCC 2023-2027). Llama la atención que se presentan en el diagnóstico cifras de algunas de las violencias contra la mujer, que no se registran tal y como lo contempla la LOIPEVcM, lo que significa que su caracterización no se hace desde una perspectiva de género desde su registro. Además, esto se convierte en un limitante que impide o invisibiliza el alcance que tiene la problemática en el DMQ, pues como reconoce el Municipio, el registro no distingue entre los tipos de violencia de género contra la mujer. Las violencias en el diagnóstico se dividen en violencia común, violencia discriminatoria y violencia en mercados ilegales. En el PMSCC se encuentra que los femicidios se registran como parte de la matriz de delincuencia común; los secuestros se registran en la matriz de mercados ilegales, sin embargo, no contamos con una discriminación entre hombres, mujeres, niñas, niños y adolescente para esta cifra; la violencia intrafamiliar está en el segmento de violencia discriminatoria. Esta forma de registrar las violencias, reconocida desde el propio Municipio como una limitación para el análisis del diagnóstico, no permite dimensionar de una forma más rigurosa la violencia de género en el DMQ. El Observatorio de Seguridad Ciudadana del DMQ encontró los siguientes resultados:



## Principales Cifras de Violencia contra la Mujer, DMQ



GRÁFICO 9: ELABORACIÓN PROPIA. FUENTE: PMSCC 2023-2027, OBSERVATORIO DE SEGURIDAD CIUDADANA DEL DMQ

En el gráfico 9 se muestran varias categorías relacionadas con seguridad y convivencia ciudadana a nivel de barrio (homicidios intencionales, violencia intrafamiliar y sexual, delitos, incidentes contra la convivencia ciudadana, amenazas). Tomando en cuenta estas variables en 1303 barrios, se obtuvo el ranking de los territorios y sus niveles de peligrosidad o inseguridad.

En el marco de estos datos, así como las tasas económicas, laborales y de condiciones de vida, así como de los objetivos, políticas, programas y proyectos del Plan se priorizaron las políticas públicas para su abordaje e implementación, en donde no se evidencia el enfoque de género para su construcción.

A pesar de contar con varios programas y proyectos enfocados a la prevención y erradicación de violencia contra mujeres, niñas, niños, adolescentes y personas LGTBIQ+, las políticas de seguridad con enfoque tienen una prioridad media de implementación.

Es así como, en el marco del escenario deseado planteado por el PMSCC 2023-2027, se menciona puntualmente atender con enfoque de género al fortalecimiento de capacidades del talento humano del Municipio. Si bien los demás programas priorizados cuentan con un enfoque de derechos, este incluye a toda la ciudadanía en general, sin atender a las condiciones particulares de violencias que afectan a las mujeres, niñas, niños, adolescentes y personas LGTBIQ+, a excepción de aquellos programas diseñados específicamente para niñas, niños y adolescentes.

En materia de prevención y erradicación de la violencia de género contra las personas LGTBIQ+ la política pública del DMQ tiene por objetivo garantizar la protección integral de la población LGTBIQ+ generando e implementando el Subsistema de Protección de Diversidades Sexo genéricas en el DMQ. La Ordenanza 188 es el instrumento que implementa y regula el Sistema de Protección Integral en el Distrito Metropolitano de Quito (2017); el Subsistema de Promoción, Protección y restitución de derechos para las diversidades sexo-genéricas en el DMQ se entiende como un conjunto articulado de entidades públicas, privadas y comunitarias, políticas públicas, planes, programas, proyectos y servicios que aseguren el ejercicio y garantía de los derechos de las personas LGTBIQ (DMQ, 2017).

Además, el DMQ cuenta con varias políticas de protección de los derechos de las personas LGTBIQ+ como: la Ordenanza 00554, que garantiza el respeto y la inclusión de la diversidad sexo-genérica en el cantón, la Agenda de Protección de Derechos de Diversidades Sexo Genéricas en el DMQ, la Ruta de Protección de Derechos de Diversidades Sexo Genéricas en el DMQ. Estas políticas públicas han sido fruto de procesos impulsados por el colectivo LGTBIQ+, junto con otros logros históricos como: el 25 de noviembre de 1997, cuando ocurre la despenalización de la homosexualidad en el Ecuador; y el 21 de noviembre de 2007, con la aprobación de la primera Ordenanza de Inclusión de la Diversidad Sexual GLBTI en las Políticas del Distrito Metropolitano de Quito.

Una vez analizada la información del GADP Pichincha y el GADM Quito, se resalta lo siguiente:

- El plan de seguridad ciudadana es indispensable para abordar de manera integral los fenómenos de violencia e inseguridad que vive no sólo la provincia sino el país. La

pobreza y las necesidades básicas insatisfechas en algunas zonas, particularmente la noroccidental de la provincia agudizan las brechas de desigualdad y acentúan la violencia de género.

- La transversalización del enfoque de género en el PDyOT provincial es una buena práctica ya que toma en cuenta las necesidades de las mujeres en toda su diversidad, así como de las personas LGTBIQ+.
- A nivel cantonal, el DMQ cuenta con programas específicos y sostenibles para abordar la violencia de género contra la mujer; sin embargo, se recomienda que al momento de implementar las políticas y los programas del PMSCC, se consideren en su desarrollo de forma transversal los principios de igualdad y el enfoque de género.

## 9.2. Provincia de Esmeraldas

Según el Censo 2022, la provincia de Esmeraldas tiene una población total de 553.900 habitantes, de las cuales el 52,02% son mujeres. Los cantones con mayor población de la provincia son: Esmeraldas con 211.848 habitantes y Quinindé con 126.841. La provincia se caracteriza por tener una población predominantemente rural, así el porcentaje de viviendas ubicadas en esta área es del 55,2% frente al 44,8% de viviendas urbanas. Es importante señalar que las viviendas tienen problemas de acceso a servicios básicos: si bien el acceso a electricidad es del 93,9% y de recolección de basura es del 76,5%, sin embargo, el 63,2% de hogares de la provincia de Esmeraldas tienen acceso al agua potable, y únicamente el 38% a una red de alcantarillado, lo que alerta los graves problemas de saneamiento que afecta a la mayoría de la población.

Otro grave problema de la provincia de Esmeraldas es la violencia en todas sus dimensiones y formas. Según el Observatorio Ecuatoriano de Crimen Organizado (2023) entre enero y junio de 2023, Esmeraldas se ubicó entre las provincias más violentas del Ecuador. El número total de muertes violentas fue de 242, lo que determinó que la tasa de homicidios sea de 37.60 por cada cien mil habitantes, ubicándola como la cuarta provincia con mayor índice de violencia respecto a su población. El caso del cantón Esmeraldas resulta extremadamente preocupante, ya que fue el segundo con el mayor número de homicidios: 165 en el primer semestre del 2023. Como resultado de este número de homicidios, el cantón Esmeraldas se ubicó en primer lugar en tasa de homicidios en cantones del Ecuador con más de cien mil habitantes: 75,44.

La situación de las mujeres y niñas de la provincia de Esmeraldas es altamente preocupante. Según datos del Consejo de la Judicatura (2024) en 2023 se registraron 30 muertes violentas de mujeres, de ellas 4 fueron identificadas como víctimas de femicidio. Según información de la Fiscalía de Esmeraldas, solo en 2020 se reportaron 51 denuncias de mujeres por acoso sexual, 174 por violencia física, 238 por violación y 780 por violencia psicológica. Cifras que caracterizan la situación de violencia y vulneración que sufren las mujeres, niñas, adolescentes y personas LGBTIQ+ en Esmeraldas.

Por otro lado, la encuesta de empleo del INEC muestra que la provincia para el 2023 tuvo una tasa de desempleo del 9%; el subempleo registra una tasa de 23% y el empleo adecuado alcanza el 24,5%. El sector informal representa el 63,7% de la provincia y el 26% de las personas que no estudian ni trabajan. Además, se registra un 26,2% de la población que enfrenta pobreza extrema por ingresos. De acuerdo con el Censo 2022, el 63% de la población registra un índice de pobreza por necesidades básicas, mientras que la zona rural de Esmeraldas registra el 82,1% de pobreza por NBI.

En cuanto a condiciones de vida y educación, la situación es compleja también. El índice de hacinamiento de la provincia es del 12% y el 23,8% de las viviendas están en condiciones precarias. La tasa de analfabetismo es del 5,7% y la tasa de asistencia escolar en los años de bachillerato es del 66,8%, lo que significa que el 33,2% de adolescentes o no tienen acceso a la educación o desertan sus últimos 3 años de escolaridad.

### *Acciones desde el GADP Esmeraldas*

Frente a la grave situación de violencia que afecta a Esmeraldas urgen acciones integrales que permitan recuperar la paz y recomponer el tejido social de la provincia. Al cierre de este informe, el Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia de Esmeraldas no posee un plan de seguridad ciudadana que permita la coordinación y ejecución de acciones para atender las necesidades de los diferentes sectores de la población de manera especializada.

Respecto a la prevención y erradicación de la violencia de género contra las mujeres, el GAD Provincial de Esmeraldas lleva a cabo acciones como:

- **Mi primer regalo:** dirigido a madres de la provincia de Esmeraldas para proveerles pañaleras con insumos, además de capacitar en áreas prácticas como estética, pastelería y otros campos para así contribuir a su empoderamiento económico

- **Acompañamiento a grupos de mujeres:** el GAD Provincial apoya a organizaciones de mujeres, especialmente ubicadas en las zonas rurales, para que consigan su personería jurídica, lo que les permitirá acceder a recursos de organismos nacionales y de la cooperación internacional. Por ejemplo, el GAD Provincial apoyó a mujeres de AMATI, ubicadas en el cantón Eloy Alfaro, Parroquia Timbiré, para que obtengan su personería jurídica y accedan a recursos que les permitan fortalecer su iniciativa de fábrica de chocolates.
- **Formación:** el GAD Provincial ha desarrollado procesos de formación y capacitación en los 7 cantones para prevenir y erradicar la violencia contra la mujer, con la participación de hombres en estos procesos. El GAD Provincial indica que en el 2023 se han capacitado más de 960 mujeres de los 7 cantones de la provincia, tanto en empoderamiento económico como en formación para la prevención de la violencia de género.

## 9.2.1. Cantón Esmeraldas

El cantón Esmeraldas presentó oficialmente su Plan de Convivencia Pacífica y Desarrollo Local del Cantón Esmeraldas el 31 de enero de 2024. Esta política tiene como objetivo establecer procesos de pacificación a través de acciones desde el enfoque de seguridad humana que contribuyan a la seguridad ciudadana. Para la formulación del Plan se contó con la participación de la academia, la sociedad civil y el sector privado. Los ejes estratégicos de esta política apuntan a reducir las violencias y dinamizar el desarrollo socioeconómico del cantón Esmeraldas. Respecto a la seguridad ciudadana con enfoque de género se identificó la siguiente referencia: “E6.A5 Lanzar campañas de sensibilización en medios de comunicación y plataformas digitales sobre la concientización de temas como la convivencia pacífica, reducción de las violencias, incluyendo la violencia de género, violencia intrafamiliar, violencia laboral y otras”. Esta actividad apunta al eje de prevención de las violencias a través de procesos comunicacionales de sensibilización que incorporan el enfoque de género.

El cantón Esmeraldas no posee una ordenanza específica de seguridad ciudadana. Sin embargo, en lo que refiere a la política local para la prevención y erradicación de violencia de género, cuenta con varios instrumentos.

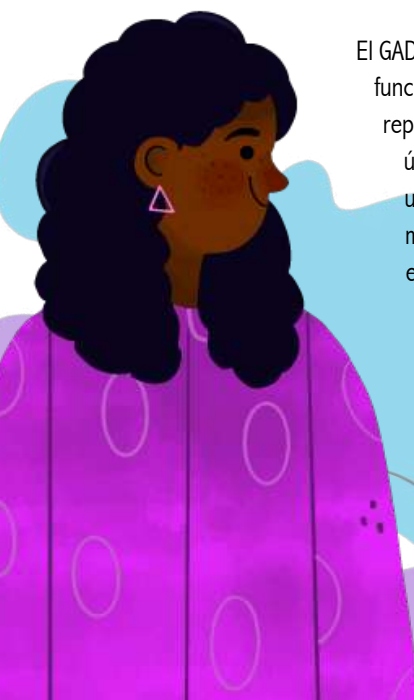
Esmeraldas tiene una Ordenanza para la prevención y erradicación de violencia contra las mujeres desde el 3 de diciembre de 2019, misma que establece las:

(...) responsabilidades que el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Esmeraldas asume para contribuir a la prevención, atención, protección, reparación y erradicación de la violencia contra las mujeres, niñas, adolescentes, jóvenes, adultas, adultas mayores a través de acciones encaminadas a la transformación de patrones sociales, culturales, étnicos, políticos, económicos e institucionales; así como también, promover el respeto, protección y garantía del derecho de las mujeres a una vida libre de violencia (Art. 1).

La norma define las acciones a realizar en los 4 ejes que la LOIPEVcM determina en materia de prevención, atención, protección, y reparación. Adicionalmente, el artículo 19 determina que “El Sistema Cantonal desarrollará las acciones contenidas en el Plan Cantonal para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, que incluirá los ejes de Prevención, Atención, Protección y Reparación.”

Por otra parte, la ordenanza prevé la articulación con los otros niveles de gobierno descentralizados y desconcentrados de acuerdo con sus competencias y define el Sistema Cantonal para Prevenir y Erradicar la violencia contra las Mujeres del Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Esmeraldas como:

El conjunto organizado y articulado de instituciones y organizaciones, normas, políticas, planes, programas, mecanismos y acciones locales, orientadas a prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres y violencia de género, a través de normas, políticas y acciones para la prevención, atención, protección y reparación integral de los derechos de las víctimas (Art. 12).



El GAD cantonal de Esmeraldas cuenta con la ordenanza que regula el funcionamiento de la Casa de Acogida para la atención, protección y reparación de mujeres víctimas de violencia desde el 2022, con su última reforma en marzo del 2023. Además, el cantón cuenta con una ordenanza para prevenir y erradicar el trabajo infantil y la mendicidad desde el 2020 con sus respectivas acciones y estrategias.

El cantón Esmeraldas desarrolló la Agenda Local de Igualdad de Género (ALIG) que es el instrumento mandatorio de la planificación local del GADME y la estrategia central de transversalización de los principios de igualdad y no discriminación de género en la gestión local del desarrollo. Esta política convoca a la articulación de



todos los actores públicos y privados que intervienen, y contiene los compromisos del GAD Municipal de Esmeraldas con la igualdad entre hombres y mujeres y de género; mismos que emergen del diagnóstico participativo y la identificación de causas y consecuencias que obstaculizan el pleno ejercicio de derechos de las mujeres en todas sus diversidades.

En función de estos instrumentos, el cantón cuenta con varios programas en vigencia para la prevención y erradicación de la violencia. Sin embargo, a pesar de que influyen y aportan a la seguridad ciudadana, se requiere el fortalecimiento de estrategias que permitan reducir efectivamente la violencia, en especial aquella que afecta a las mujeres, niñas, niños, adolescentes y personas LGBTIQ+.

## 9.2.2. Cantón Quinindé

El cantón Quinindé cuenta tanto con una ordenanza de seguridad ciudadana y una relacionada con la prevención de violencia de género.

En el marco de la seguridad ciudadana, tienen la norma para la constitución y funcionamiento del Consejo de Seguridad Ciudadana Municipal del Cantón Quinindé 2020. La ordenanza norma la conformación, los fines, principios y atribuciones del Consejo de Seguridad y sus miembros; articula y define las funciones de las distintas instituciones como la secretaria del GADM, la comisaría, los bomberos, entre otros. Si bien esta norma cuenta con un principio de respeto a los derechos humanos, no fue hecha con un enfoque de género, ni menciona temas particulares relacionados con la prevención y erradicación de la violencia contra la mujer. Además, se desconoce si se realizó un proceso participativo para su formulación.

En cuanto al funcionamiento del Consejo de Seguridad Ciudadana, este tiene como funciones específicas:

- Formular políticas locales para el desarrollo, cumplimiento y permanencia de procesos de seguridad ciudadana local;
- Planificar, controlar y evaluar los planes integrales de seguridad ciudadana del cantón;

- Desarrollar un sistema de seguridad ciudadana con un eje preventivo, proponer una política pública para fortalecer la seguridad ciudadana, fomentar la participación ciudadana local como voluntarios y apoyo a la vigilancia y a la Policía Nacional;
- Y coordinar y articular tanto con las autoridades complementarias de seguridad como con el Ministerio del Interior, como ministerio rector del orden público, la ejecución de acciones conjuntas de prevención, control y protección interna enmarcadas en la seguridad ciudadana.

No se evidencia en la ordenanza la articulación con el sistema de protección de derechos del cantón.

La Ordenanza para la Inclusión, el Reconocimiento y Respeto a la Diversidad Sexual y Sexo-Genérica en el Cantón Quinindé 2023 aporta a la prevención de la violencia de género. Esta ordenanza establece:

El reconocimiento, respeto e inclusión de todos los habitantes del cantón y las personas en situación de movilidad; implementará acciones afirmativas y políticas públicas en procura de alcanzar la igualdad real y material para la plena inclusión de las personas LGBTI y para la lucha contra la discriminación, el estigma, la exclusión, la violencia y las diversas expresiones de fobia debido a orientación sexual o identidad de género (Art. 2).

En el marco de la articulación interinstitucional, el GAD a través de esta ordenanza asegurará que las nociones de orden público, moralidad pública, salud y seguridad públicas no sean utilizadas para restringir, en una forma discriminatoria, ningún ejercicio de la libertad de opinión y de expresión que afirme las diversas orientaciones sexuales e identidades de género. En este sentido, El GAD coordinará con CCPD y con la Mesa Cantonal de Erradicación de Violencia Intrafamiliar y de Género la protección integral de los derechos de las personas LGBTIQ+.

A pesar de existir las dos ordenanzas, no se evidencia una articulación entre los entes responsables de aplicar tanto la ordenanza de seguridad ciudadana como la relacionada con la prevención de violencia de género contra las mujeres, por lo que no se puede determinar el alcance de las dos en su manera conjunta.

Una vez analizada la información del GADP de Esmeraldas y de los GADM de Esmeraldas y Quinindé, se resalta lo siguiente:

- Los planes de seguridad ciudadana merecen una atención urgente y prioritaria. La pobreza extrema, la exclusión, la falta de acceso a la educación y a medios de vida; así como los graves problemas de dotación de servicios básicos e infraestructura para la mayoría de la población, son causas directas de los altos índices de violencia y criminalidad que afectan a la provincia de Esmeraldas, y en ese sentido las acciones deben estar orientadas a atender esas necesidades. La seguridad ciudadana debe ser vista de una forma integral, que supere la mera respuesta armada, y contribuya a la construcción de ciudadanía, encaminada a proteger la integralidad de los derechos de toda la población en su diversidad.
- Las acciones de los GAD relacionadas con la prevención de la violencia de género contribuyen precisamente a prevenir la violencia contra las mujeres, niñas, niños adolescentes y personas LGBTIQ+. Sin embargo, por los altos índices de estas formas de violencia, se deben fortalecer los esfuerzos principalmente en la atención, protección y reparación de las víctimas y sobrevivientes de las violencias de género; apoyando medidas orientadas a concretar la implementación del Sistema Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres - SNPEVcM, a nivel provincial, puesto que constituye la principal herramienta que dispone la LOIPEVcM para alcanzar este objetivo. La territorialización del SNPEVcM permitirá a los GAD diseñar y poner en funcionamiento estrategias para la prevención y erradicación de las violencias de género para incorporarlas en el PDyOT. El Plan de Seguridad Ciudadana de la Provincia de Esmeraldas debe incorporar la articulación con el SNPEVM, lo que permitirá atender de forma integral las distintas formas de violencias que afectan a los habitantes de la provincia de Esmeraldas.
- En la misma línea, los GAD deben reforzar los programas de empoderamiento económico de las mujeres desde la visión de protección integral de derechos con las acciones previstas en la Ley de Economía Violeta, la Ley de Equidad Salarial y la Ley del Sistema Nacional de Cuidados, a fin de contribuir a la creación de emprendimientos, generando programas de acceso al crédito y la tecnología; así como a la protección del empleo de las mujeres, gestando iniciativas orientadas a la generación de nuevos empleos como los emprendimientos de cuidados en desarrollo infantil y adultos mayores.

- Es necesario valorar y apoyar el fortalecimiento de las iniciativas de las organizaciones de mujeres, y otras organizaciones de la sociedad civil, orientadas a promover una cultura de paz y el rescate de la música, cantos y danzas de la cultura afroecuatoriana.

### 9.3. Provincia del Guayas

Guayas se divide en 25 cantones y 29 parroquias rurales, en donde se evidencian brechas grandes en su composición, condiciones de vida e índices de violencia. La provincia tiene una población de 4.391.923 habitantes, siendo la más poblada del país de acuerdo con el Censo 2022. Su población urbana representa el 85,26% y la rural corresponde al 14,74%. El 50,9% de la población de la provincia corresponde a mujeres. En Guayas, casi el 23% de las viviendas censadas reportaron tener 5 o más habitantes. La tasa de hacinamiento a nivel provincial es del 12,2%, sobre la media nacional; existen cantones que superan el 19% de hacinamiento, lo cual alerta sobre las condiciones de vida de algunas zonas. Por otro lado, tenemos una tasa de analfabetismo de apenas el 2,6% y una tasa neta de asistencia escolar a nivel provincial del 89% para educación básica, y 74% para los años de bachillerato, cifra que varía para algunos cantones, siendo Naranjal el más bajo con 64%.

El acceso a servicios básicos en la provincia muestra índices adecuados con 84,4% en agua potable, 92% y 98% en recolección de basura y electricidad, respectivamente; y alcantarillado con un alcance más limitado del 66%. Estos resultados no reflejan la realidad del territorio pues invisibiliza a nivel desagregado la insuficiente cobertura que enfrentan algunos cantones y parroquias, donde se acentúan las desigualdades y se agravan las condiciones de vida de sus poblaciones. Por ejemplo, el cantón Alfredo Baquerizo Moreno registra apenas el 28,9% de su población con acceso a agua potable, el 3% con alcantarillado y el 40% con servicio de recolección de basura. Salitre por su parte tiene 33% de población con servicio de agua potable y de recolección de basura, y apenas el 1,1% con alcantarillado. Además, esta falta de servicios básicos profundiza problemas de salud y saneamiento en su población, que se derivan del escaso acceso a infraestructura pública.

La tasa de pobreza por necesidades básicas insatisfechas de acuerdo con el INEC es de 39,1% para la provincia; sin embargo, es alarmante la condición de los cantones pequeños con índices de pobreza que oscilan entre el 80% y el 84%. Por su parte, la Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo de 2023 muestra una tasa de desempleo del 3,1%, subempleo 20,9%,

empleo adecuado 41,8% y un sector informal que representa 49,5%. La tasa de pobreza extrema por ingresos corresponde al 4,5% y la pobreza multidimensional corresponde al 33,4%.

Otros datos relevantes sobre la problemática que enfrenta la provincia del Guayas corresponden a aquellos relacionados con la salud. El Observatorio de los Derechos de la Niñez y Adolescencia, a través de su estudio: “Situación de la niñez y adolescencia en Ecuador, Una mirada a través de los ODS” del 2019, reportó que el índice de pobreza infantil por ingresos es el más alto a nivel nacional y llega al 24%, además, el 25% de los adolescentes tienen sobrepeso. Guayas tiene el índice más alto de muertes de niñas y niños antes de los 5 años y de muertes maternas. El 18,7% de menores de 5 años sufre desnutrición crónica y, en lo que respecta al embarazo adolescente entre 15 – 17 años, este indicador alcanza el 58%.

Guayas ha enfrentado una ola creciente de violencia nunca vista por la penetración de los Grupos de Delincuencia Organizada en el país. De acuerdo con el ranking cantonal por tasa de homicidios por cada 100,000 habitantes, presentado en el Observatorio Ecuatoriano de Crimen Organizado (OECO), 10 de los 25 cantones de la provincia se encuentran por encima de la media latinoamericana cuya tasa de homicidios es de 13; y se encuentran ranqueados entre el número 6 con una tasa de 75,91 para Balao, número 8 Naranjal con una tasa de 72,59, Guayaquil en el puesto 18 con tasa de 44,32, hasta el ranking 56 Nobol con un índice de 18,91. Daule está en el puesto 39 y Durán en el 54. Por encima de la tasa global del 3%, se encuentran 6 cantones adicionales de Guayas como Salitre o Simón Bolívar. A nivel provincial, Guayas tiene una presencia fuerte de grupos de delincuencia organizada que promueven violencia en las calles, en las cárceles, y en todo el tejido social del territorio.

Por otra parte, la violencia de género contra la mujer también es un problema de alto impacto en la provincia de Guayas. Durante el 2023, las muertes violentas de mujeres en la provincia del Guayas ascendieron a 245, de las cuales 18 fueron tipificados como femicidios; 8 de estos femicidios sucedieron en Guayaquil. Según la II ENVIGMU del INEC del 2019, el 63% de las mujeres de Guayas sufrieron algún tipo de violencia, 18% reportó violencia en el ámbito educativo y en el familiar, 20% en el laboral, 36% en el social, 41% fue víctima de violencia ginecoobstétrica; además, las mujeres de guayas reportaron haber sufrido violencia por parte de su pareja en un 22%.

## Acciones desde el GADP Guayas

Frente a la grave situación de violencia que afecta a Guayas, sobre todo vinculadas al crecimiento de muertes violentas y presencia de GDO, urgen acciones integrales que permitan recuperar la paz y recomponer el tejido social de la provincia. Al cierre de este informe, el GAD de la provincia del Guayas no posee un plan de seguridad ciudadana que permita la coordinación y ejecución de acciones para atender las necesidades de la población de acuerdo con sus distintas realidades.

En relación con la prevención y erradicación de la violencia de género, de acuerdo con entrevistas realizadas a diversas organizaciones de mujeres de Guayaquil, se destaca la labor de las organizaciones de mujeres que luchan contra la violencia hacia las mujeres, niñas, niños, adolescentes y personas LGBTIQ+. En este sentido, se constatan acciones de prevención y protección impulsadas por las organizaciones de base de mujeres que incluyen:

- Atención en centros y casas de acogida
- Desarrollo de manuales de cuidado y autocuidado para mujeres
- Articulación e incidencia para trabajar de forma integral contra la violencia de género
- Planes de seguridad ciudadana de las organizaciones de mujeres en sus barrios, que incluyen cuidado y autocuidado.

Otra acción destacada del GADP de Guayas se realiza desde la Dirección de Equidad Social y Género, que trabaja en la ampliación de la cobertura de programas de inclusión social, con énfasis en grupos vulnerables, a través de los programas de educación familiar inclusiva y de promoción de la actoría social para alcanzar la equidad social. Si bien estos programas incluyen a la población vulnerable en general, no transversalizan ampliamente el enfoque de género al no considerar a las mujeres en sus diversidades o a las personas LGBTIQ+ para atender sus necesidades específicas.

### PDyOT de la provincia del Guayas

Guayas cuenta con un PDyOT vigente 2021-2023, en donde se analiza la seguridad y convivencia ciudadana resaltando como



problema central los elevados niveles de inseguridad ciudadana, violencia de género, incumplimiento de derechos de niñas, niños y adolescentes, y la ausencia de entes de control en zona rural. Sin embargo, al analizar el instrumento se aprecia que, a pesar de reconocer la problemática, no maneja un enfoque de género transversal ni se desarrollan programas específicos que atiendan temas de prevención y erradicación de violencia, tanto en la propuesta como en el modelo de gestión. En el ámbito biofísico, existe un programa de riego llamado “Amazonas” liderado y trabajado por mujeres en su integralidad. Se proponen desde el componente sociocultural objetivos que buscan incrementar el bienestar y la calidad de vida de la población, incrementando el número de beneficiarios del programa de equidad y bienestar humano que atiende grupos vulnerables; pero hay que recalcar que estos programas, si bien aportan al bienestar de las mujeres y personas LGTBQ+, no atiende o consideran de manera especializada sus necesidades.

### 9.3.1. Cantón Guayaquil

Guayaquil cuenta con la Ordenanza de Prevención y Acción para Combatir la Violencia contra las Mujeres desde el 15 de diciembre de 2017, con su reforma del 1 de julio 2020. Esta ordenanza dispone materializar la prevención y protección integral de las mujeres contra todo tipo de violencia y establece los lineamientos del Plan de Acción del cantón Guayaquil. Por otra parte, la norma establece la coordinación y participación, tanto interna como externa, de las acciones con personas naturales, entidades públicas y privadas, nacionales y extranjeras, promoviendo alianzas estratégicas de cooperación y de apoyo en la lucha contra la violencia a las mujeres, como menciona el artículo 9 de este instrumento.

Adicionalmente, el GADM Guayaquil cuenta con la “Ordenanza para la Igualdad entre los Géneros, la Prevención de la Discriminación y la Erradicación de todas las formas de Violencia basada en Género” del 29 de agosto 2017. Con esta ordenanza se crea la Dirección de la Mujer, responsable de promover el Plan de Prevención y Erradicación de Violencia Cantonal, así como sus acciones de manera transversal en la municipalidad.

Por otro lado, desde el 2017 la Corporación para la Seguridad Ciudadana de Guayaquil se sumó al Plan Estratégico de Acción que busca la prevención, asistencia y erradicación de la violencia contra las mujeres, niñas, niños y adolescentes en el cantón Guayaquil, iniciativa municipal conocida como #AmigaYaNoEstásSola o #AYNES.

Finalmente, en el marco de la seguridad ciudadana, el cantón cuenta con Plan Integral para la Paz, Seguridad y Convivencia Ciudadana de Guayaquil PAZSECOG 2023-2030. El proceso de construcción del Plan cuenta con enfoque de género que se plasma en los distintos objetivos para atender y enfocar las acciones tomando en cuenta a las mujeres en todas sus diversidades. Para lograrlo, contaron con la participación de mujeres, organizaciones de sociedad civil entre otras instancias quienes contribuyeron con el desarrollo de este instrumento, así como del mecanismo para evaluar esta política. El proceso de incorporación de la perspectiva de género en el Plan se construyó a través de talleres liderados por el GADM con el apoyo de ONU Mujeres.

El PAZSECOG 2024-2030, presentado y aprobado en enero 2024, fecha en la cual arrancó su implementación. Incluye programas de atención y protección a víctimas de violencia de género. El siguiente cuadro incluye programas y proyectos específicos para combatir la violencia de género contra mujeres, niñas, niños y adolescentes. Sin embargo, es importante señalar que los demás objetivos también transversalizan el enfoque de género y promueven programas de deportes, salud, educación; así como el desarrollo de espacios seguros pensando en la población en general y atendiendo en particular las necesidades diversas de mujeres, niñas, niños y adolescentes.

### Políticas, Programas y Proyectos que aportan a la Prevención y Erradicación de violencia de género contra las mujeres, niñas, niños y adolescentes

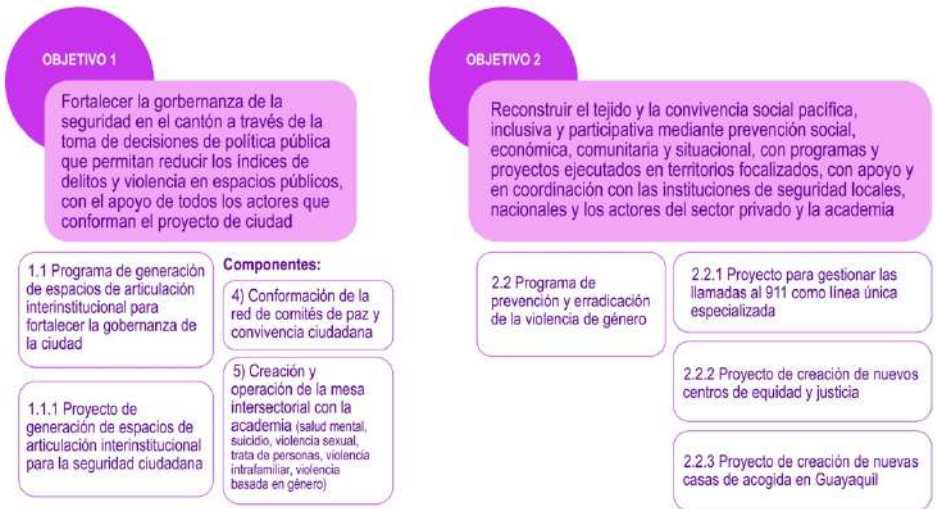


GRÁFICO 10: ELABORACIÓN PROPIA. FUENTE: PAZSECOG 2024-2030 – DISEÑO PAULINA NARANJO



Este instrumento parte de un diagnóstico que incluye la problemática de la violencia de género contra la mujer en el cantón, identifica las violencias acordes a la LOIPEVcM y considera a lo largo del documento, tanto para el desarrollo de los objetivos, programas y metas, la perspectiva de género. Finalmente, cabe señalar que Guayaquil cuenta además con estrategias de prevención y erradicación de la violencia de género que incluyen el empoderamiento económico de las mujeres.

### 9.3.2. Cantón Durán

El cantón Durán no cuenta con un plan de seguridad, política local que resulta urgente y necesaria frente a los índices de violencia y delincuencia que existen en esta localidad. El GAD cantonal tiene una “Ordenanza para la Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres en el Cantón Durán”, publicada en el RO el 15 de mayo de 2019, misma que contribuye a la prevención, atención y erradicación de la violencia contra mujeres, niñas, adolescentes, jóvenes y adultas mayores, a través de acciones encaminadas a la transformación de patrones sociales, culturales, étnicos, políticos, económicos e institucionales, promoviendo respeto, protección y garantía de las mujeres a una vida libre de violencia. En la norma se define el Plan Tetra Anual de Prevención, Atención y Restitución, que cuenta con estrategias de prevención y erradicación progresiva de casos de violencia de género; además, incorpora las obligaciones y programas de atención a víctimas; así como estrategias para promover la autonomía económica de las mujeres en el cantón.

El cantón cuenta con la “Ordenanza para la Protección, Promoción y Difusión de los Derechos Sexuales y Reproductivos y la Prevención del Embarazo Adolescente desde el 2020. El objetivo de esta norma es garantizar la implementación de políticas públicas para la protección, promoción desarrollo y plena vivencia de los derechos sexuales y reproductiva para toda la población, tanto urbana como rural, con énfasis en adolescentes y jóvenes. Con esta norma se busca prevenir embarazos prematuros y subsecuentes en condiciones de riesgo e infecciones de transmisión sexual. Además, esta norma incluye un plan de acción y mecanismos de articulación con la Mesa Cantonal de Protección de Derechos y con la Comisión Permanente de Igualdad y Género responsables de la aplicación transversal de esta política pública.

Desafortunadamente, no se evidencia una articulación con la política pública de seguridad ciudadana y tampoco se cuenta con un mecanismo de evaluación de los planes en estas ordenanzas para medir su impacto y avances.

### 9.3.3. Cantón Naranjal

Naranjal tiene una “Ordenanza para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en el cantón Naranjal” del 31 de octubre del 2018. Esta política tiene como objetivo:

Asegurar la implementación de política pública para prevenir y erradicar violencia, establecer propuestas para actores responsables de la protección de derechos que impulsen prevención, asistencia y erradicación de violencia contra mujeres, niñas, niños y adolescentes, mecanismos de vigilancia de la sociedad civil, generación de datos sobre vulneración y amenazas para delinear estrategias de intervención oportuna con el Gobierno Autónomo del Cantón Naranjal, el Consejo Cantonal de Protección de Derechos y las Juntas Cantonales de Protección de Derechos; así como la inclusión en el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial medidas y políticas integrales para prevención, atención, protección y reparación a víctimas de violencia, transversalizar el enfoque de género (Art. 3)

Además, esta ordenanza hace énfasis en las estrategias de prevención de violencia contra mujeres, niñas, niños y adolescentes, espacios públicos libres de violencia y campañas comunicacionales. Cuenta con el Plan de Acción para la Prevención, Atención, Protección y Erradicación de Violencia contra las Mujeres, que debe ser planteado anualmente por el CCPD para que sea coordinado y articulado por la Red Cantonal de Protección de Derechos. Además, incluye explícitamente mecanismos de participación y control social para el desarrollo y la evaluación de las estrategias planteadas. En el análisis de esta política no se identificaron actualizaciones ni evidencia de articulación con políticas de seguridad ciudadana para incorporar el enfoque de género.

Una vez analizada la información del GADP Guayas y sus cantones priorizados, se resalta lo siguiente:

- Guayas presenta brechas significativas de pobreza entre sus cantones y parroquias. La pobreza, falta de acceso a servicios básicos, limitada conectividad en algunas zonas, falta de acceso a la educación, sumados a la ola de violencia que ha hecho que algunos de sus cantones se encuentren entre las ciudades más peligrosas de Latinoamérica.
- Los cantones más vulnerables no cuentan con políticas de seguridad ciudadana a pesar de la escalada de violencia que han sufrido en estos últimos años. El PDyOT provincial reconoce a la violencia de género como una problemática que atenta contra la seguridad y convivencia pacífica; sin embargo, no existe un enfoque transversal de género en este instrumento.

- A nivel provincial, se cuenta con acciones para atender las necesidades de grupos vulnerables, sin embargo, no se toma en cuenta la caracterización de las mujeres en todas sus diversidades, ni de la población LGTBQ+.
- Por el contrario, a nivel cantonal el Plan de Seguridad Integral, Paz y Convivencia Pacífica de Guayaquil, aprobado en enero de 2024, cuenta no sólo con un proceso participativo, sino que también cumple con la transversalización del enfoque de género en el diagnóstico, los objetivos y las acciones para cumplirlo. Los avances e implementación de las acciones deben contar con un mecanismo de seguimiento y observancia por parte de las organizaciones de sociedad civil. Este instrumento, y su proceso de construcción, deben servir de modelo y replicarse a lo largo del país.
- A nivel cantonal, se cuenta con iniciativas importantes por parte de organizaciones de mujeres de base que promueven estrategias de prevención y erradicación de la violencia de género, incluyendo actividades culturales con adolescentes y jóvenes. Se requiere lograr una articulación más fuerte entre las organizaciones de sociedad civil y los GADM para impulsar y respaldar las acciones de la ciudadanía que buscan fortalecer el tejido social y lograr espacios seguros de convivencia pacífica.

## 9.4. Provincia de Pastaza

De acuerdo con el Censo 2022, la provincia de Pastaza está dividida en 4 cantones. Cuenta con una población de 111.915 habitantes, de los cuales el 65,7% corresponde a población rural y el 34,3% urbana. El 50,8% de los habitantes de la provincia se identifica como población indígena. El Censo muestra que el 50,8% de la población corresponde a mujeres y que el 36% de los hogares tienen a mujeres como representantes o jefas de familia.

En cuanto al acceso a los servicios básicos, el servicio de alcantarillado de la provincia apenas alcanza el 52,2%, el acceso a agua potable dentro de la vivienda es del 77%, el de electricidad es del 87%, y la cobertura del servicio de recolección de basura es del 78,1%. Estas tasas de cobertura son limitadas y existen brechas de desigualdad entre los cantones para su acceso. Por ejemplo, el cantón Arajuno tiene apenas el 20% de acceso al servicio de alcantarillado y los servicios de electricidad, agua potable y recolección de basura son de 65,7%, 56% y 51,6%, respectivamente. Para el cantón de Santa Clara, el servicio de alcantarillado es de apenas el 7,7%.

La tasa neta de asistencia escolar en el bachillerato es del 67,1% a nivel provincial. Existe una tasa de analfabetismo del 3,8% y de analfabetismo digital del 16,8%. Por otro lado, la pobreza por necesidades básicas insatisfechas en las zonas rurales de la provincia es del 68,6% y urbana

del 23,1% lo que promedia un índice de 52,9%. El índice de pobreza por necesidades básicas insatisfechas (NBI) alcanza en cantones como Arajuno, el 87,4% y el 95,4% para su población rural. En Pastaza, la pobreza extrema por ingresos es del 58,9% y la pobreza multidimensional llega al 89,1%. En cuanto a indicadores de la Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo, se tiene que la tasa de desempleo de Pastaza es del 1%; sin embargo, el empleo adecuado es de apenas 11.9%, el subempleo es de 16,2% y el empleo no remunerado alcanza el 40%; adicionalmente, el sector informal representa el 84,1%.

La prevalencia de la violencia de género que afecta a la provincia de Pastaza es alta, superando los promedios nacionales de este índice. El porcentaje de mujeres que han vivido algún tipo de violencia de género a lo largo de su vida corresponde al 73,3%, porcentaje que se ubica por sobre la media nacional que es 64,9%. Esto la convierte en la sexta provincia con mayor violencia de género contra la mujer a lo largo de la vida. En el ámbito educativo, el 25,4% reportan haber sido víctima de violencia; 27% en el ámbito laboral, siendo el segundo índice más alto de todas las provincias; 30,5% en el ámbito social; 42% en el ámbito familiar, siendo la provincia con mayor índice de violencia en este ámbito (II ENVIGMU, INEC. 2019). El 52% de las mujeres encuestadas reportó haber sufrido violencia por parte de sus parejas; y el 59% reportó haber sufrido violencia ginecoobstétrica. En cuanto a las muertes violentas, desde el 2014 a la fecha, se han registrado a nivel provincial 12 muertes violentas de mujeres, de las cuales 3 se han calificado como femicidios.

### *Acciones desde el GADP Pastaza*

De acuerdo con el Patronato Provincial de Pastaza, el GADP de Pastaza se encuentra implementando acciones importantes para combatir los índices de violencia y criminalidad de la provincia. El eje preventivo de la seguridad ciudadana se maneja desde el Patronato con los grupos de atención prioritaria: niñas, niños, adolescentes, jóvenes, mujeres, personas con discapacidad y adultos mayores. El apoyo de la cooperación internacional para enfrentar los problemas de violencia e inseguridad ha sido importante en la provincia, por cuanto sus recursos resultan insuficientes frente a las múltiples acciones que deben implementarse. Así, dentro del Patronato Provincial, se ejecutan políticas sociales con este tipo de apoyo, en dos momentos:

1. Se encuentran desarrollando acciones para combatir la inseguridad ciudadana desde el enfoque de género y de interculturalidades, implementando el diseño de políticas públicas y procesos de formación con enfoque de género.

2. Programas con organizaciones de la sociedad civil, como Sacha Warmi, dedicadas al trabajo en temas de género en la provincia, con quienes se han realizado acciones educativas y mediáticas.

Por la compleja situación de violencia de género que viven los 4 cantones de Pastaza, en el 2023 se presentó un proyecto denominado Warmi Pastaza, para construir centros que ofrezcan atención psicológica, legal, refugio para víctimas y sobrevivientes de la violencia de género; sin embargo, todavía no se implementa esta iniciativa. Es alarmante conocer que después de un año, el proyecto sigue en análisis en la Secretaría Técnica Amazónica, y aún no se cuenta con la viabilidad ni la aprobación respectiva. Es esencial arrancar este proyecto en el cantón de Arajuno, caracterizado por los altos niveles de pobreza, de violencia de género, de movilidad humana y de extracción minera.

Respecto a la seguridad ciudadana, el GADP de Pastaza se encuentra implementando el Plan de Acción Pastaza Segura, desde octubre de 2023. Este instrumento busca mecanismos articulados para mejorar las condiciones de seguridad y convivencia de la provincia, coordinando interinstitucionalmente políticas, proyectos, programas y acciones para prevenir y reducir la criminalidad y la violencia en la provincia. En el marco de sus acciones, el GADP también se encuentra diseñando un Plan Estratégico de Seguridad Turística de Pastaza desde enero 2024, que servirá para fortalecer la seguridad ciudadana y lograr que Pastaza sea reconocido como un destino seguro, impulsando así el turismo que aporta directamente con el desarrollo económico de la provincia. En ambos planes no existe un abordaje específico a las distintas formas de violencia de género que enfrentan las mujeres, niñas, niños, adolescentes y personas LGBTIQ+, por lo que resulta necesario incorporar el enfoque de género en estas políticas, y así atender de forma especializada las necesidades de seguridad de estos grupos poblacionales.

### 9.4.1. Cantón Arajuno

Los índices de pobreza y las condiciones de vida de la población de este cantón son graves. No tiene ordenanza sobre prevención de la violencia de género. Sin embargo, cabe mencionar que en la Sesión Ordinaria Nro. 032-2020-GADMIPA del Concejo Municipal, del 15 de octubre de 2020, se resolvió aprobar en primera instancia la Ordenanza para la Creación y Funcionamiento de la Red para la Prevención, Restitución, Articulación, Coordinación, Vigilancia y Seguimiento de la Violencia de Género en el Cantón Arajuno. No existe información posterior a esta fecha o publicación en el RO que indique que la ordenanza culminó el proceso de aprobación o se encuentra en vigencia. Sin embargo, a pesar de no contar con la ordenanza, desde el Consejo

Cantonal de Protección de Derechos - CCPD se realizan estrategias de prevención, se coordina con los consejos consultivos y además, se lidera la mesa cantonal interinstitucional de protección de derechos para atender, entre otros, los temas relacionados con la violencia contra la mujer.

## 9.4.2. Cantón Mera

El cantón Mera cuenta con la “Ordenanza que Crea y Regula la Conformación, Organización y Funcionamiento del Consejo de Seguridad del Cantón Mera”, con su última reforma en el 2014. A través de esta ordenanza se crea y faculta al Consejo de Seguridad Ciudadana como organismo de coordinación, cuya función primordial es la de planificar y coordinar, entre las entidades partícipes de la seguridad ciudadana, las políticas y las acciones que deben desarrollar cada una de las instituciones. En este sentido, será el Consejo de Seguridad Ciudadana del Cantón Mera el responsable de formular el plan de seguridad del cantón Mera, desde un enfoque de protección de derechos y transversalizando el enfoque de género. Resulta importante indicar que esta ordenanza es anterior a la LOIPEVcM, y no tiene enfoque de género, ni articulaciones específicas con los CCPD o las JCPD. Además, no se evidencia que se haya formulado con participación ciudadana.

El cantón Mera tiene una “Ordenanza para la Creación y Funcionamiento de la Red para la Prevención, Articulación, Coordinación, Vigilancia y Seguimiento de la Violencia de Género del Cantón Mera”, publicada el 13 de enero de 2017. La ordenanza tiene como objetivo la “Prevención, Articulación, Coordinación, Vigilancia y Seguimiento de la Violencia de Género del Cantón Mera”. Adicionalmente, a través de la JCPD se establecen los proyectos para prevenir y erradicar la violencia contra la mujer; sin embargo, no se evidencia la vinculación entre las políticas públicas de seguridad ciudadana y las de PEVcM, y no se transversaliza el enfoque de género en las estrategias de seguridad del cantón.

Una vez analizada la información del GADP Pastaza y sus cantones priorizados, se resalta lo siguiente:

- La pobreza, la falta de acceso a servicios básicos, las condiciones de vida y la presencia de delincuencia y la minería ilegal hacen de Pastaza una provincia vulnerable. Adicionalmente, se evidencia que en el marco de seguridad ciudadana no se cuenta con Planes de Seguridad Ciudadana ni provincial ni cantonal.
- El enfoque de género es el gran ausente en este territorio. No se encuentra una articulación entre las políticas de seguridad y aquellas enfocadas a la prevención y

erradicación de violencia de género. Del mismo modo, la sociedad civil ha impulsado programas que aportan a la prevención y erradicación de la violencia contra la mujer y los derechos de la población LGBTIQ+, como el proyecto Warmi Pastaza, que no arranca hasta el momento por falta de definición de las autoridades.

- Se debe generar acuerdos con las empresas que tienen actividades en este territorio para que, a través de lo que dispone la Ley de Economía Violeta y la del Derecho del Cuidado Humano, se promuevan mejores condiciones de vida para las mujeres, especialmente para las sobrevivientes de violencia, ya que su bienestar aportará al bienestar comunitario.

## 10. Hallazgos en el análisis de las políticas locales de seguridad ciudadana y de prevención y erradicación de las violencias de género contra las mujeres

Del mapeo y análisis de las políticas locales de seguridad ciudadana y de prevención y erradicación de la violencia de género contra la mujer, se identificó que existe este tipo de políticas. Sin embargo, no todos los cantones o provincias cuentan con ordenanzas o políticas sobre seguridad ciudadana o de prevención de la violencia de género, inclusive hay territorios que no tienen normada la creación de consejos de seguridad ciudadana. Por otra parte, es importante señalar que todos los cantones cuentan con mecanismos institucionales tales como Consejos Cantonales de Protección de Derechos - CCPD o Juntas Cantonales de Protección de Derechos JCPD, desde donde se articulan acciones y programas para prevenir y erradicar la violencia contra la mujer.

Uno de los principales hallazgos del análisis es que, en su gran mayoría, las políticas locales de seguridad ciudadana no tienen enfoque de género; y, por tanto, no existe una articulación entre las acciones de seguridad ciudadana y las de prevención y erradicación de violencia de género contra las mujeres. Desafortunadamente, al ser esfuerzos aislados, no cumplen necesariamente con la LOIPEVcM y tampoco coordinan ni se articulan con los mecanismos locales de seguridad ciudadana. Como consecuencia, las políticas de seguridad ciudadana no tienen enfoque de género, y su impacto para reducir los índices de violencia resulta inefectivo.

Una conclusión importante del análisis de género de las políticas de seguridad ciudadana en las provincias priorizadas es la urgencia de contar con un Plan Provincial de Seguridad Ciudadana con enfoque de género, que reconozca la especificidad de las violencias que viven las mujeres, niñas, niños, adolescentes y personas LGBTIQ+.

Un elemento crítico para señalar es que, en la mayoría de los casos, las ordenanzas cantonales de prevención de violencia contra la mujer no se ven reflejados en los instrumentos de planificación territorial, particularmente en los PDyOT, razón por la cual, la ejecución de acciones, programas y proyectos se ve limitada.

Existen cantones que desplegaron esfuerzos por incorporar mecanismos o instrumentos para fortalecer la seguridad ciudadana e impactar en la reducción de la violencia de género; aunque no siempre esto se refleja en las cifras que están detrás de esta problemática, como es el caso de Esmeraldas, que incluso cuenta con una Agenda de Igualdad a nivel cantonal, además de las ordenanzas de prevención y erradicación de la violencia de género contra la mujer.

En el nivel provincial, se destaca que no todos los territorios cuentan con ordenanzas para la prevención y erradicación de la violencia contra la mujer, ni ordenanzas de seguridad ciudadana. La información no siempre está disponible en el Registro Oficial, en las páginas web de los GAD provinciales o en los gremios como el CONGOPE. Este aspecto limita el análisis de las estrategias, programas y proyectos, o el impacto que tienen las políticas de prevención y erradicación de violencia; así como impide determinar con claridad si existe un enfoque de género en las acciones de seguridad ciudadana.

Los PDyOT provinciales reflejan que aún hay mucho por hacer para lograr una real transversalización del enfoque de género, y que la caracterización de la violencia contra la mujer cuente con indicadores en el diagnóstico de los planes de ordenamiento territorial; y se convierta en una prioridad a lo largo del análisis estratégico y la definición de los objetivos de la planificación territorial. Cuando los PDyOT incluyen el enfoque de género de manera transversal, en las políticas, programas y proyectos, y en todos los ejes, se logra impactar de forma efectiva en las necesidades de las mujeres en todas sus diversidades, se aporta a la reducción de la violencia de género y se consigue el empoderamiento de las mujeres, no solo desde lo económico sino también en sus derechos.

El Plan Metropolitano de Seguridad y Convivencia Ciudadana del Distrito Metropolitano de Quito es una buena práctica, aunque el enfoque de género no es completamente transversal en el diagnóstico y priorización, plantea programas específicos que abordan las violencias de género.

Por otro lado, el Plan Integral para la Paz, Seguridad y Convivencia Ciudadana de Guayaquil que, no solo cuenta con programas y proyectos específicos para prevenir y erradicar la violencia contra la mujer; sino que, también cumple con la caracterización de la problemática de la violencia de



género contra las mujeres de acuerdo con la LOIPEVcM, debido a que incorpora el enfoque de género de manera transversal en todo el instrumento de planificación de la política pública. Todos los objetivos y metas del Plan de Seguridad de Guayaquil incorporan la perspectiva de género para crear estrategias efectivas tomando en cuenta a las mujeres en sus diversidades; igualmente, el Plan cuenta con una propuesta de evaluación con enfoque de género. Adicionalmente, el proceso de construcción contó con la participación de las organizaciones de mujeres de la sociedad civil y con el apoyo de cooperación especializada en violencia de género.

Finalmente, hay que resaltar el trabajo que ha realizado el GADP de Pichincha al transversalizar el enfoque de género en su PDyOT. Además, se visibiliza a la violencia de género articulada con la seguridad ciudadana y se incluye, en todos los objetivos un enfoque que aporta, a través de su implementación y cumplimiento, a la prevención y erradicación de la violencia contra la mujer, en todos los ejes del desarrollo provincial.

Se debe destacar que, de acuerdo con las prioridades del Plan Nacional de Desarrollo 2024 – 2025, y a los lineamientos del Gobierno Nacional en torno a la importancia de implementar acciones concretas que permitan reducir los índices de violencia y criminalidad que está atravesando el Ecuador, se tiene una oportunidad importante de articular y apoyar a las provincias y cantones que se encuentran desarrollando o actualizando sus planes de seguridad ciudadana, para que estos cumplan con los parámetros para la transversalización de género en los instrumentos de planificación y presupuesto. De esta manera se reconozca a las violencias contra las mujeres, niñas, niños, adolescentes y personas LGBTIQ+ como una amenaza a la democracia y a todos los ámbitos de la vida cotidiana.

El contexto actual constituye una oportunidad para avanzar en la formulación e implementación de políticas locales de seguridad ciudadana con enfoque de género, que son un pilar fundamental para la construcción de territorios de paz.



## 11. Conclusiones y recomendaciones

Abordar la crisis de inseguridad es un desafío complejo que requiere un enfoque integral y sostenible a largo plazo, que involucre el compromiso de todos los actores involucrados en la sociedad, incluido el Gobierno Nacional, los gobiernos locales, la sociedad civil, el sector privado y la ciudadanía en general.

El mayor reto que enfrentan las instituciones del Estado es implementar un sistema de gobernanza que articule a los distintos niveles de gobierno; así como a los diferentes actores estatales y no estatales, públicos y privados en la coproducción de políticas y estrategias destinadas a la prevención de delitos y violencias, y la consolidación de la convivencia social pacífica.

De conformidad con la normativa vigente, las directrices de política de seguridad ciudadana con enfoque de género se basan en la transversalización de los enfoques de derechos humanos establecidos en la Constitución, que incluyen: género, intergeneracional, interculturalidad, discapacidades y movilidad humana.

La política pública de seguridad ciudadana con enfoque de género está llamada a prestar especial atención a los factores de género que atraviesan a la “violencia común”, ya que ponen en riesgo la seguridad ciudadana, tanto en el espacio público como en el privado. Dado que la prevención de las violencias constituye una función a cargo de los GAD, se hace necesario incorporar la prevención y erradicación de las violencias de género. Las acciones de prevención de la violencia de género contribuyen a la reducción de la conflictividad social, en la medida en que la violencia de género afecta a toda la sociedad; al prevenirla, se contribuye a promover una convivencia pacífica basada en la corresponsabilidad del cuidado y autocuidado, como elementos fundamentales de una gobernabilidad democrática efectiva.

Las acciones de prevención promueven y fortalecen la participación ciudadana, ya que suelen incluir mecanismos de sensibilización, educación y movilización de la ciudadanía en la lucha contra la violencia de género. Al empoderar a la sociedad para identificar y abordar este problema, se fortalece la participación ciudadana, lo que a su vez contribuye a una mayor legitimidad de las instituciones y a una mejor gobernabilidad.

Por otra parte, es importante señalar que la violencia y las desigualdades de género son factores que impulsan la pobreza; los patrones socioculturales que sustentan las violencias de género

conducen a la violencia económica y limitan las oportunidades económicas de las mujeres y las personas LGBTIQ+. De ahí que, resulta importante empoderar económicamente a las mujeres y personas de las diversidades sexo-genéricas, puesto que benefician tanto a sus familias como al conjunto de la comunidad. Cuando mejoran las condiciones de vida de las mujeres y las personas LGBTIQ+, pueden permitirse que sus hijos e hijas vayan al colegio, comprar comida de mejor calidad, hacer mejoras en sus hogares y tener más tiempo para educarse, involucrarse en su comunidad y participar en la toma de decisiones públicas (OXFAM, 2017). En este sentido, se recomienda la aplicación de la política de Economía Violeta vigente desde el 2021 (SDH, 2020), ya que promueve el acceso de las mujeres a los recursos materiales, financieros y de conocimiento, para fortalecer su autonomía económica y superar las barreras que les impiden ejercer sus derechos económicos y sociales.

## 11.1. Recomendaciones al CNIG en su calidad de responsable de la transversalidad de género en las políticas públicas

El Estatuto Orgánico Institucional del Consejo Nacional de Igualdad de Género - CNIG establece como objetivos estratégicos de la institución, tanto la formulación de políticas públicas para el logro de la igualdad y la no discriminación, la transversalización del enfoque de género para incidir en la transformación de los patrones sociales y culturales discriminatorios, así como el fortalecimiento de la actoría de las mujeres y las personas LGBT (Art. 4).

En ese marco, el rol del CNIG en el proceso de formulación e implementación de las políticas locales de seguridad ciudadana con enfoque de género en la presente coyuntura del país, constituye una oportunidad para incidir y articular alianzas con diversos actores que son parte de las políticas locales de seguridad ciudadana y prevención de la violencia de género contra las mujeres, niñas, niños, adolescentes y personas LGBTIQ+.

### 1. Diseñar y articular una estrategia para la transversalización del enfoque de género y la prevención de las violencias, con participación de la academia

- Brindar asistencia técnica a los GAD provinciales, cantonales y parroquiales para la formulación e implementación de los planes locales de seguridad ciudadana con enfoque de género, incluye las herramientas de política pública local: ordenanzas y reglamentos.
- Articular e implementar un programa de fortalecimiento de capacidades de los GAD en la transversalización del enfoque de género en las políticas locales, con la participación de la Red Ecuatoriana de Gobierno y Administración Pública - REGAP, a fin de garantizar la sostenibilidad de los procesos de asistencia técnica,

formación continua, certificaciones especializadas, intercambios de buenas prácticas y proyectos de vinculación con la sociedad.

## 2. Fortalecer los mecanismos de participación ciudadana de las organizaciones de mujeres, feministas y personas LGBTIQ+ en la formulación e implementación de las políticas locales de seguridad ciudadana con enfoque de género

- Implementar mecanismos de vigilancia y exigibilidad de las organizaciones en los planes locales de seguridad ciudadana con enfoque de género: uso de la silla vacía, comités de seguridad ciudadana, comités de usuarias/os de la LOIPEVcM.
- Coordinar con las Subsecretarías de Prevención y Erradicación de la Violencia contra la Mujer y de Diversidades, la implementación de los comités consultivos locales de mujeres y LGBTIQ+, así como los comités locales de usuarias/os de la LOIPEVcM y su fortalecimiento de capacidades.

## 3. Crear mecanismos de gobernanza entre el sistema nacional de seguridad y el sistema nacional de prevención y erradicación de la violencia de género contra las mujeres, niñas, niños, adolescentes y personas LGBTIQ+

- Establecer una alianza estratégica entre el CNIG y el Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos: Subsecretaría de Prevención y Erradicación de la violencia contra las mujeres, niñas y adolescentes; y la Subsecretaría de Diversidades para la implementación de políticas locales de seguridad ciudadana con enfoque de género.
- Diseñar un sistema de gobernanza y modelos de gestión para la implementación de las políticas locales de seguridad ciudadana con enfoque de género, con la participación de los actores de los sistemas nacional de seguridad ciudadana y prevención de la violencia de género contra mujeres, niñas, niños, adolescentes y personas LGBTI.
- Establecer una alianza estratégica con los gremios de gobiernos locales, CONGOPE, AME, CONAGOPARE para:
  - El diseño de políticas locales de seguridad ciudadana con enfoque de género; el fortalecimiento de capacidades de manera sostenible: asistencia técnica permanente, formación, seguimiento y evaluación

## 11.2. Estrategias recomendadas para la construcción e implementación de políticas locales de seguridad ciudadana con enfoque de género

### 1. Articulación para la gobernanza y sostenibilidad financiera de las políticas locales de seguridad ciudadana con enfoque de género

Diseñar e implementar los planes locales de seguridad ciudadana con enfoque de género en base a las siguientes recomendaciones:

- Promover el diálogo político y un debate amplio sobre la importancia de la integralidad en la conceptualización de las políticas de seguridad ciudadana con enfoque de género y su interrelación con las políticas de prevención y erradicación de las violencias contra mujeres, niñas, niños, adolescentes y personas LGBTIQ+.
- Concertar acuerdos y alianzas multiactorales que incluya a actores estatales y no estatales, sector privado, organizaciones de mujeres, organizaciones sociales y academia para establecer metas y acciones para aplicar la Ley de Prevención y Erradicación de la Violencia contra la Mujer, así como la Política y la Ley de Economía Violeta.

- Fortalecer las mesas interinstitucionales a nivel territorial entre los GAD y los ministerios sectoriales: Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos, Consejo Nacional para la Igualdad de Género, Ministerios de Gobierno, Educación, Salud e Inclusión Social.
- Establecer mecanismos y acciones de coordinación con los Comités de Seguridad del Cantón, a fin de facilitar sinergias en la información, rutas de acceso y prestación de servicios.
- Establecer protocolos y modelos de gestión para la articulación de los Consejos de Seguridad Ciudadana con los Consejos Cantonales de Protección de Derechos para coordinar y alinear estrategias que aporten a la seguridad ciudadana y a la prevención y erradicación de violencia contra mujeres, niñas, niños, adolescentes y personas LGTBIQ+.
- Incluir en los PDyOT el financiamiento de los programas, proyectos y servicios de la política locales de seguridad ciudadana con enfoque de género.

## 2. Diseño e implementación de acciones de prevención de las violencias contra la mujer y las personas LGTBIQ+ en el marco del plan local la seguridad ciudadana con enfoque de género

- Fortalecer las redes comunitarias de apoyo a las víctimas y sobrevivientes de las violencias de género.
- Poner en marcha sistemas de alerta temprana, tanto en las redes comunitarias como en las redes interinstitucionales de atención y protección de las víctimas y sobrevivientes de las violencias de género.
- Proveer de espacios seguros a las comunidades con la dotación de infraestructura y servicios como: iluminación, cámaras de vigilancia en el transporte público, limpieza y mantenimiento de parques y plazas.
- Fortalecer las acciones de prevención que llevan a cabo las organizaciones de mujeres y de la sociedad civil.
- Implementar programas inclusivos e incentivos violeta para que las empresas, instituciones y microemprendimientos sostengan el empleo de las mujeres no sólo como acción afirmativa, sino como parte de la igualdad de género en el lugar de trabajo y la promoción del derecho de las mujeres a una vida libre de violencia.
- Promover la creación de espacios para actividades e iniciativas culturales como herramienta para la construcción de la cultura de paz con perspectivas de género y reducción de la violencia.
- Generar acciones para construir espacios públicos seguros y libres de violencia para las mujeres, niñas, niños adolescentes y personas LGTBIQ+: alarmas comunitarias, chats comunitarios, redes de alerta temprana.
- Adoptar las experiencias exitosas del Programa Global Ciudades Seguras de ONU Mujeres en cuanto al diseño y uso del espacio público.
- Diseñar e implementar campañas comunicacionales para: la sensibilización sobre la violencia de género como amenaza para la convivencia ciudadana; la promoción de nuevos patrones socioculturales, masculinidades positivas y la corresponsabilidad ciudadana en la construcción de la cultura de paz.

## 3. Fortalecer los servicios de atención y protección integral a las víctimas de violencia de género

- Implementar y fortalecer los mecanismos establecidos por el Sistema Nacional de Prevención y Erradicación de la Violencia contra la Mujer, en coordinación con los de niñez y adolescencia:
  - Consejos y Juntas Cantonales de Protección de Derechos,
  - Centros de Equidad y Justicia,
  - Servicios Especializados de Protección Integral de Derechos para la atención a víctimas y sobrevivientes de violencia,
  - Centros Violeta.
- Fortalecer los mecanismos del Sistema de Protección Integral de Niñez y Adolescencia, en coordinación con los de violencia contra la mujer:
  - Consejos y Juntas Cantonales de Protección de Derechos.

#### 4. Fortalecer las capacidades de las/os decisores y operadores de políticas y servicios de seguridad ciudadana en la transversalización del enfoque de género

- Diseñar e implementar un programa permanente de capacitación a autoridades, operadores y decisores los GAD en los procesos de transversalización de género, incluyendo las unidades planificación, comisiones, juntas cantonales de protección de derechos, comités de seguridad ciudadana, personal y funcionarios de los servicios de atención ciudadana.
- Incluir en los contenidos de los programas de formación y sensibilización valores tales como: el cumplimiento de la ley, ética de la función pública, ética anticorrupción y cambio en la adhesión a normas sociales y de género restrictivas y nocivas.
- Promover intercambios y la sistematización de buenas prácticas de políticas locales y programas para su réplica en diferentes territorios.
- Diseñar e implementar un modelo de gestión del Plan Local de Seguridad Ciudadana con enfoque de género.
- Implementar mecanismos y herramientas de seguimiento y evaluación del impacto de la transversalización del enfoque de género en las políticas y programas de seguridad ciudadana.
- Fortalecer la transversalidad de género en los sistemas de información y registro de las víctimas y sobrevivientes de violencias de género contra las mujeres y personas LGBTIQ+, en instituciones clave como: Policía Nacional, Fiscalía, Consejo Nacional de la Judicatura, Ministerio del Interior/Gobierno (tenencias políticas y comisarías nacionales), GAD provinciales y cantonales.
- Promover el intercambio de experiencias con ciudades que han desarrollado iniciativas integrales de diseño y apropiación del espacio público.

#### 5. Fortalecer la actoría de las organizaciones sociales de mujeres, LGBTIQ+ y de la sociedad civil

- Fortalecer el rol de las organizaciones de mujeres y grupos LGBTIQ+, de todas las edades y procedencias, en la toma de decisiones en materia de políticas públicas de seguridad ciudadana con enfoque de género.
- Fortalecer la participación de las líderes de las organizaciones de mujeres y feministas como constructoras de paz, y como actrices y protagonistas de procesos de cuidado y autocuidado de los barrios y comunidades.
- Apoyar actividades de intercambio de buenas prácticas, creatividad y resiliencia de las organizaciones de mujeres organizadas en sus comunidades y barrios, lo que permitirá fortalecer sus capacidades de liderazgo e incidencia política.
- Apoyar la creación de espacios culturales de las organizaciones de mujeres en las comunidades y barrios.
- Fortalecer el acceso de las mujeres organizadas a las ferias populares, a fin de apoyar su acceso a los medios de vida y empoderamiento económico.
- Invertir en acciones que faciliten la apropiación del espacio público por parte de la ciudadanía.
- Replicar las iniciativas de las organizaciones de mujeres de implementar planes de seguridad ciudadana, de cuidado comunitario y autocuidado en sus barrios.
- Promover y apoyar la generación de veedurías ciudadanas que impulsen mecanismos de exigibilidad e incidencia para la construcción e implementación de políticas locales de seguridad ciudadana con enfoque de género.

#### 6. Incorporar acciones de la Política de Economía Violeta en el Plan Local de Seguridad Ciudadana con enfoque de género

- Ampliar el acceso de las mujeres a opciones financieras, activos productivos y mercados, promoviendo el empoderamiento en sus derechos.
- Proteger el empleo de las mujeres, reduciendo las barreras para su acceso y permanencia, con énfasis en las víctimas y sobrevivientes de la violencia de género.
- Generar alternativas para mujeres trabajadoras de los sectores económicos feminizados más afectados por la pandemia del COVID-19 para revertir los roles discriminatorios que perpetúan las violencias de género.
- Promover el empoderamiento de derechos económicos de las mujeres y personas LGBTQ+ a través de procesos de información y sensibilización dirigidos a la ciudadanía en general.

#### 7. Desarrollar investigaciones especializadas sobre los impactos de la inseguridad y las violencias de género en las mujeres y personas LGBTQ+, orientadas a fortalecer las políticas públicas locales de seguridad ciudadana

- Investigar la magnitud de las economías ilícitas desde el enfoque de género, incluyendo el lavado de activos, la minería ilegal, el contrabando y la extorsión.
- Desarrollar investigaciones que relacionen el cometimiento de delitos con variables de género y edad.
- Estudiar los factores que impulsan a las mujeres, adolescentes y personas LGBTQ+ a participar en las estructuras del narcotráfico y los GDO con fines preventivos:
  - Impactos en las familias y las comunidades
  - Formación de la narcocultura en las comunidades
- Mapear situacionalmente los roles múltiples y diferenciados de las mujeres y adolescentes en el crimen organizado, incluyendo otras economías ilegales.
- Fomentar alianzas con la academia y observatorios de la sociedad civil para mejorar la calidad de la información relativa a la seguridad ciudadana con enfoques de género y derechos.
- Analizar el enfoque de género en las políticas de seguridad ciudadana en aquellos territorios no priorizados por esta investigación.

## 12. Referencias

A. Constituyente (2008). Constitución de la República del Ecuador. Montecristi.

Barómetro de las Américas (2023). Pulso de la Democracia en Ecuador. Nashville: UV

Coalición Nacional de Mujeres del Ecuador (2023). Mujeres en la política. Una deuda pendiente en Ecuador. Quito: CNME

Concejo Cantonal del Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Naranjal (2018). Ordenanza para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en el Cantón Naranjal

Concejo Cantonal del Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Naranjal (2019). Ordenanza de Creación y Funcionamiento del Concejo Cantonal de Seguridad Ciudadana del Cantón Naranjal

Concejo del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Esmeraldas (2019). Ordenanza para la Prevención y Erradicación de Violencia contra las Mujeres en el Cantón Esmeraldas.

Concejo del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Esmeraldas (2020). Ordenanza que Regula la Implementación de Políticas Públicas de Prevención del Trabajo Infantil y Mendicidad en el Cantón Esmeraldas.

Concejo del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Esmeraldas (2022). Ordenanza de Constitución, Organización y Funcionamiento de la Casa de Acogida para la Atención, Protección y Reparación de Mujeres Víctimas de Violencia del Cantón Esmeraldas.

Concejo del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Esmeraldas (2023). Reforma de la Ordenanza de Constitución, Organización y Funcionamiento de la Casa de Acogida para la Atención, Protección y Reparación de Mujeres Víctimas de Violencia del Cantón Esmeraldas.

Concejo del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Quinindé (2020). Ordenanza Sustitutiva que norma la Conformación, Constitución y Funcionamiento del Consejo de Seguridad Ciudadana Municipal del Cantón Quinindé.

Concejo del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Quinindé (2023). Ordenanza para la Inclusión, el Reconocimiento y Respeto a la Diversidad Sexual y Sexo-Genérica en el Cantón Quinindé.

Concejo Metropolitano de Quito (2000). Ordenanza Metropolitana N<sup>o</sup> 042-2000. Ordenanza que establece las Políticas para Erradicar la Violencia Intrafamiliar y de Género en el Distrito Metropolitano de Quito.



Concejo Metropolitano de Quito (2021). Ordenanza Metropolitana N° 028-2021, Ordenanza Sustitutiva del CAPÍTULO VII, TÍTULO IV, LIBRO III.5 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, de la Tasa por los Servicios de Seguridad Ciudadana.

Concejo Metropolitano de Quito (2021). Ordenanza Metropolitana N° 023-2021. Ordenanza Metropolitana Reformatoria al LIBRO II.5 “De la Igualdad, Género e Inclusión Social”, del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito.

Concejo Metropolitano de Quito (2022). Ordenanza Metropolitana N° 37-2022. Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito. Disponible en: Lexis S.A. (proteccionderechosquito.gob.ec)

Concejo Municipal de Guayaquil (2017). Ordenanza para la Igualdad entre los Géneros, la Prevención de la Discriminación y la Erradicación de todas las formas de Violencia Basada en Género.

Concejo Municipal de Guayaquil (2017). Ordenanza de Prevención y Acción para Combatir la Violencia contra las Mujeres en el Cantón Guayaquil.

Concejo Municipal de Guayaquil (2019). Ordenanza que crea la Dirección de la Mujer.

Concejo Municipal de Guayaquil (2020). Ordenanza Reformatoria a Ordenanza de Prevención y Acción para Combatir la Violencia contra las Mujeres en el Cantón Guayaquil.

Concejo Municipal del Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Durán (2019). Ordenanza para la Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres en el Cantón Durán.

Concejo Municipal del Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Durán (2020). Ordenanza para la Protección, Promoción y Difusión de los Derechos Sexuales y Reproductivos y la Prevención del Embarazo Adolescente y Subsecuente del Cantón Durán.

Concejo Municipal del Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Mera (2014). Reforma a la Ordenanza que crea y regula la Conformación, Organización y Funcionamiento del Concejo de Seguridad Ciudadana en el Cantón Mera.

Concejo Municipal del Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Mera (2017). Ordenanza para la creación y funcionamiento de la red para la Prevención, Articulación, Coordinación, Vigilancia, y Seguimiento de la Violencia de Género del Cantón Mera.

Consejo Nacional de la Judicatura y Femicidios Ec (2023). Herramienta dinámica de visualización de datos de femicidio y muertes violentas contra mujeres en el Ecuador. Disponible en: <https://www.funcionjudicial.gob.ec/femicidiosec>

Consejo Nacional para la Igualdad de Género - CNIG (2022). Agenda Nacional para la Igualdad de Género 2021 - 2025. ONU Mujeres - UNFPA. Abril 2022. Disponible en:

<https://www.igualdadgenero.gob.ec/agenda-nacional-para-la-igualdad-de-genero-anig-2021-2025/>

Corporación Participación Ciudadana. Balance del monitoreo de violencia política en la plataforma X contra las mujeres con representatividad pública. Marzo 2024. Quito: PC.

Defensoría del Pueblo del Ecuador (2023). Informe Intermedio Investigación Defensorial CASO-DPE-1701-170122-300-2023-000005.

Diálogo Diverso (2022). Informe Política Pública LGBTIQ+ y Movilidad Humana en el Cantón Quito. Disponible en: [http://dialogodiverso.org/pdf/politica\\_lgbtiqquito.pdf](http://dialogodiverso.org/pdf/politica_lgbtiqquito.pdf)

Empresa para la Seguridad, SEGURA EP. (2024) del Municipio de Guayaquil. Plan Integral para la Paz, Seguridad y Convivencia Ciudadana de Guayaquil PAZSECOG 2024-2030. Disponible en: [PLANIINTEGRALAP2-2.pdf](http://planiintegralap2-2.pdf) ([seguraep.gob.ec](http://seguraep.gob.ec))

Frühling, H. (2009). Policía comunitaria y reforma policial en América Latina: ¿cuál es el impacto? En *Violencia y Policía en América Latina*. Colección Ciudadanía y Violencias. Quito, Ecuador: Flacso Ecuador/ Municipio del Distrito Metropolitano de Quito. Pp. 177.231

Fundación Aldea (2024). Mapa de Femi(ni)cidios 2023 en Ecuador. Disponible en: <http://www.fundacionaldea.org/mapas>

Global Initiative Against Transnational Organized Crime (2023). Índice Global del Crimen Organizado. ENACT

Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal, Intercultural y Plurinacional del Cantón Arajuno (2012). Ordenanza de creación y funcionamiento del Concejo Cantonal de Seguridad Ciudadana del Cantón Arajuno.

Gobierno Autónomo Municipal de Esmeraldas (2023). Agenda Local de Igualdad de Género – GADME

Gobierno Provincial Pastaza (2021). Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de la Provincia de Pastaza al Año 2025.

Grupo de Trabajo para Refugiados y Migrantes (2023). Boletín enero – junio 2023. Subgrupo de Violencia Basada en Género y Trata de Personas.

InSight Crime (2023). Perfil Ecuador / Noticias del Crimen Organizado en Ecuador. Disponible en: <https://insightcrime.org/es/noticias-crimen-organizado-ecuador>

Instituto Ecuatoriano de Estadísticas y Censo (2019). II Encuesta Nacional sobre Relaciones Familiares y Violencia de Género contra las Mujeres ENVIGMU. Disponible en: [https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Estadisticas\\_Sociales/Violencia\\_de\\_genero\\_2019/Principales%20resultados%20ENVIGMU%202019.pdf](https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Estadisticas_Sociales/Violencia_de_genero_2019/Principales%20resultados%20ENVIGMU%202019.pdf)

Instituto Ecuatoriano de Estadísticas y Censo (2022). Censo de Población y Vivienda – Censo Ecuador Cuenta Conmigo. Disponible en: Censo Ecuador (ecudatanalytics.com)

Instituto Ecuatoriano de Estadísticas y Censo (2023). Encuesta de Empleo, Desempleo y Subempleo. Disponible en: Pobreza – diciembre 2023 | (ecuadorencifras.gob.ec)

Ley de Seguridad Pública y del Estado (2023). Registro Oficial Suplemento 35. Fecha de la última modificación; 2023-03-29

Ministerio de Gobierno (2023). Estrategia Nacional de Seguridad Ciudadana. Disponible en: <https://www.ministeriodegobierno.gob.ec>

Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos (2022). Plan Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres 2020 - 2030. Quito: MMDH

Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (2004). Pacto por la Seguridad Ciudadana en el Distrito Metropolitano de Quito.

Observatorio Colombiano de Crimen Organizado (2020). Mujeres y crimen organizado en América Latina: más que víctimas o victimarias. InSight Crime

Observatorio Ecuatoriano de Crimen Organizado (2023). Boletín Semestral de Homicidios Intencionales en Ecuador. Quito: PADF

Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana (2022). Estudio de Victimización y Percepción de Inseguridad en el DMQ año 2021. Disponible en: [https://www7.quito.gob.ec/mdmq\\_ordenanzas/Administraci%C3%B3n%202019-2023/Comisiones%20del%20Concejo%20Metropolitano/Seguridad,%20Convivencia%20Ciudadana%20y%20Gesti%C3%B3n%20de%20Riesgos/2022/2022-06-01/Documentos%20para%20tratamiento/2/1EVPI%202021v1.pdf](https://www7.quito.gob.ec/mdmq_ordenanzas/Administraci%C3%B3n%202019-2023/Comisiones%20del%20Concejo%20Metropolitano/Seguridad,%20Convivencia%20Ciudadana%20y%20Gesti%C3%B3n%20de%20Riesgos/2022/2022-06-01/Documentos%20para%20tratamiento/2/1EVPI%202021v1.pdf)

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (1989), OACNUDH. Convención de los Derechos del Niño. Disponible en: <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/convention-rights-child>

Oficina de Naciones Unidas para la Droga y el Delito (2022). Global Report on Trafficking in Persons 2022. Disponible en: Country profiles South America – UNODC.

Organización Internacional para las Migraciones (OIM), Gobierno del Ecuador (2023). Plan de Acción de Diversidades LGBTI+ (PAD) 2022 – 2025. OIM – Gobierno del Ecuador, Quito

Prefectura de Esmeraldas (2021). Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial 2019-2023.

Prefectura Ciudadana del Guayas (2021). Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de la Provincia del Guayas 2021-2023.

Prefectura de Pichincha (2021). Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial 2019-2023.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2013). Seguridad Ciudadana. Prevención de Crisis y Recuperación. Disponible en:  
[https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/publications/08022013\\_citizen\\_security\\_iss\\_ue\\_brief%20\(spanish\).pdf](https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/publications/08022013_citizen_security_iss_ue_brief%20(spanish).pdf)

Rodríguez, V. Mafla, E. (2023). Seguridad Ciudadana, una responsabilidad compartida. Manual con desafíos y herramientas desde lo local. UASB. 2023.

Secretaría de Derechos Humanos (2020). Política Pública de Economía Violeta: por los derechos económicos y una vida libre de violencias para las mujeres.

Secretaría General de Seguridad Ciudadana y Gestión de Riesgos del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (2023). Plan Metropolitano de Seguridad y Convivencia Ciudadana 2023-2027. Disponible en: PLAN METROPOLITANO DE SEGURIDAD CIUDADANA (fliphtml5.com)

Secretaría Nacional de Planificación (2024). Plan Nacional de Desarrollo – Plan de Desarrollo para el Nuevo Ecuador 2024-2025.

Torres, A. (2010). Políticas de seguridad ciudadana con enfoque de género: una difícil pero posible alianza. Quito, Ecuador: FES – ILDIS

Transparencia Internacional (2023). Índice de Percepción de la Corrupción. Disponible en: <https://datosmacro.expansion.com/estado/indice-percepcion-corrupcion>

