



# Guía

Metodológica para el  
Diseño e Implementación  
de Planes Locales de  
Seguridad y Convivencia  
Ciudadana en Ecuador



# Guía

## Metodológica para el Diseño e Implementación de Planes Locales de **Seguridad y Convivencia Ciudadana en Ecuador**

---

Mayo de 2024.

Esta Guía fue un trabajo colaborativo ente el Ministerio del Interior, en su calidad de ente rector de la seguridad ciudadana, protección interna y orden público y UNODC.

Esto, en el marco del Proyecto ONU “Capacidades para la paz, la seguridad y la reducción de las violencias en Ecuador – Construimos Paz”.

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



### **Ministerio del Interior del Ecuador**

Mónica Rosa Irene Palencia Núñez  
Ministra del Interior

Lyonel Fernando Calderón Tello  
Viceministro de Seguridad Ciudadana

John Esteban Game Villacís  
Subsecretario de Seguridad Ciudadana y Prevención del Delito y  
Violencia

Juan Pablo Rosero Chango  
Director de Gestión Territorial y Participación Ciudadana

### **Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito para la Región Andina y el Cono Sur (UNODC)**

Agencia implementadora de la Guía Metodológica para el Diseño e Implementación de Planes Locales de Seguridad y Convivencia Ciudadana en Ecuador

Candice Welsch  
Representante Regional

Olivier Inizan  
Representante Regional Adjunto

Leopoldo Fernández Herce  
Jefe de Oficina en Ecuador

Francisco Andrés Díaz  
Jefe del Área de Justicia y Prevención de Violencias

María Catalina González Moreno  
Coordinadora de Sistemas de Justicia y Seguridad Humana

### **ONU Mujeres**

Agencia encargada de la inclusión del enfoque de género en la Guía Metodológica para el Diseño e Implementación de Planes Locales de Seguridad y Convivencia Ciudadana en Ecuador

Ana Elena Badilla  
Representante de ONU Mujeres en Ecuador

Carolina Vergara  
Técnica Especialista de Paz y Seguridad (ONU MUJERES)

### **Elaborado por:**

María Paula Chaparro Olaya  
Asesora en Seguridad Humana (UNODC)

Jaime Ernesto Palma Baquero  
Investigador en Seguridad Humana (UNODC)

María de Fátima Noboa Iñiguez  
Especialista de Gestión Territorial y Participación Ciudadana  
(Ministerio del Interior del Ecuador)

# Contenido








<b>Introducción</b> .....	<b>6</b>
<b>Ciclo del Plan Local de Seguridad y Convivencia Ciudadana</b> .....	<b>7</b>
<b>1. Alistamiento</b> .....	<b>8</b>
<b>2. Marco referencial</b> .....	<b>9</b>
<b>3. Diagnóstico situacional</b> .....	<b>12</b>
<b>4. Diseño del Plan</b> .....	<b>15</b>
<b>5. Implementación</b> .....	<b>18</b>
<b>6. Esquema de seguimiento y evaluación</b> .....	<b>20</b>

# Introducción

**E**sta guía, presenta las fases, métodos y actores que componen el conjunto del ciclo de política pública de los Planes Locales de Seguridad y Convivencia Ciudadana (PLSCC). Su objetivo, es brindar lineamientos a los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) y fortalecer las capacidades institucionales para la gestión territorial y corresponsable de la seguridad y convivencia ciudadana, con enfoque de participación ciudadana, género y derechos humanos. Lo anterior, incluyendo las buenas prácticas y lecciones aprendidas que tanto el Ministerio del

Interior como UNODC han identificado durante el acompañamiento técnico a la elaboración de los planes locales de seguridad.

Su alcance se concentra en el nivel de los Gobiernos Autónomos Descentralizados y Consejos de Seguridad Ciudadana Municipal/Metropolitano/Provincial, principales actores encargados del diseño, implementación y seguimiento de los PLSCC. Además, también está dirigida a otros actores involucrados en la gobernanza local y gestión territorial de la seguridad y convivencia ciudadana como:

-  Servidores del Ministerio del Interior del Ecuador.
-  Autoridades y funcionarios de Gobiernos Autónomos Descentralizados.
-  Gobernaciones, y funcionarios del Ejecutivo descentralizado.
-  Policía Nacional del Ecuador y funcionarios encargados de cumplir la ley.
-  Organizaciones de la sociedad civil.
-  Agremiaciones y sector privado.
-  Liderazgos comunitarios y ciudadanía en general.

# Ciclo del Plan Local de Seguridad y Convivencia Ciudadana

El Plan Local de Seguridad y Convivencia Ciudadana es un instrumento de planificación con el que cuentan los GAD para la gestión territorial de la prevención, protección, seguridad y convivencia ciudadana. Su diseño e implementación consta de seis fases (Ilustración 1), en las que se debe establecer con claridad: responsables, recursos, metas y el tiempo encaminado a su ejecución.

## Buenas prácticas

Acompañar la formulación de PLSCC desde el nivel nacional, fomenta el empoderamiento de autoridades locales y la planificación estratégica de la seguridad.





# Alistamiento

La fase de alistamiento empieza desde el Ministerio del Interior, institución que motivará el compromiso de la máxima autoridad de los GAD para el diseño de los PLSCC, voluntad política que será formalizada con la suscripción de un Acta de Compromiso.

Así mismo, el Ministerio del Interior brindará la asistencia técnica y el acompañamiento necesario al equipo responsable de la elaboración del PLSCC, que, según lo establecido en el Código Orgánico de Organización Territorial (COOTAD), debería ser el Consejo de Se-

guridad Ciudadana Municipal/ Metropolitano/ Provincial. Sin embargo, de no estar creado el Consejo, es necesario que el GAD cree un grupo de personas competentes que lidere este proceso. En ambos casos, es esencial que el equipo elabore una hoja de ruta clara y concreta que establezca las actividades específicas a desarrollar durante todo el proceso y, que establezca un punto focal dentro del GAD que articule y movilice los diferentes actores involucrados en cada fase del Plan.

## Buenas prácticas

- **La apropiación del PLSCC** por parte de la máxima autoridad del GAD facilita la participación y el compromiso del resto de las instituciones.
- El equipo técnico del Plan debe **contar con capacidad de decisión y canales de comunicación** directos con la primera autoridad del GAD.
- **Fomentar la creación y activación** de los Consejos Locales de Seguridad, como principal órgano responsable de los PLSCC.
- **Socializar la noción de corresponsabilidad** de la seguridad, para promover la apropiación, participación y compromiso con el Plan de parte de las instituciones y la ciudadanía en general.



















# Marco referencial

La construcción del marco referencial corresponde a la fase en la que se revisan y se alinean las disposiciones normativas y de política pública, así como el marco teórico y los enfoques transversales en los que se fundamentará el PLSCC.

En relación con las **disposiciones normativas**, deben observarse normas relacionadas con seguridad y convivencia ciudadana, incluidas en instrumentos como:

-  Constitución Política de Ecuador (2008).
-  Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas.
-  Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD).
-  Código Orgánico de las Entidades de Seguridad y Orden Público (COESCOPE).
-  Ley Orgánica que regula el Uso Legítimo de la Fuerza.
-  Ley Orgánica de Prevención Integral del Fenómeno Socio Económico de las Drogas.
-  Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres.
-  Ley de Seguridad Pública y del Estado.
-  Reglamento a la Ley de Seguridad Pública y del Estado.
-  Ley sobre Armas, Municiones, Explosivos y Accesorios.

La revisión de la oferta de política pública en materia de seguridad, parte de contemplar los **compromisos internacionales asumidos por el Estado**. Entre estos, deben observarse:

-  Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) para el cumplimiento de la Agenda 2030.
-  Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos.
-  Declaración Universal de Derechos Humanos.
-  Convención sobre los Derechos del Niño.



Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Violencia contra la Mujer (Belem do Pará).



Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW).



Declaración y Plataforma de acción de Beijing.

El marco de **planificación nacional** en materia de seguridad y convivencia requiere de la revisión y alineación a instrumentos como:



Plan Nacional de Desarrollo.



Plan Estratégico de Prevención Integral del fenómeno socio económico de las Drogas.



Plan Nacional de Seguridad Integral.



Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial.



Plan Nacional de Seguridad Ciudadana.



Plan Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres.

En cuanto al **marco teórico**, es necesario observar la aplicación en el Plan de conceptos como:

**Gobernanza local:** coordinación, gestión, articulación e implementación, liderada por los GAD, cuyo objetivo es ejercer sus competencias y atribuciones en materia de prevención, protección, seguridad y convivencia ciudadana, en el ámbito geográfico de la respectiva jurisdicción.

**Seguridad ciudadana:** proceso de establecer, fortalecer y proteger el orden civil democrático, eliminando las amenazas de violencia en la población y permitiendo una coexistencia segura y pacífica.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). (2009). Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos.

**Seguridad humana:** : El derecho de las personas a vivir libre y dignamente, sin pobreza e inequidad. Todas las personas, en particular los más vulnerables, tienen derecho a vivir libres del miedo y la necesidad, con oportunidades iguales de disfrutar todos sus derechos y desarrollar completamente su potencial.<sup>2</sup>

Lo anterior implica que los PLSCC deben examinar la amalgama de inseguridades y sus posibles causas, en relación con las siete dimensiones del desarrollo humano: económica, alimentaria, salud, ambiental, personal, comunitaria y política.

De igual forma, el Plan debe adoptar principios básicos como estar centrado en las personas, tener exhaustividad, estar adaptados al contexto, estar orientados a la prevención y, tener estrategias de protección, empoderamiento y solidaridad.


Finalmente, los PLSCC deben incorporar **enfoques transversales** como:



<sup>2</sup> Asamblea General de las Naciones Unidas (ONU).(2012). Resolución A/RES/66/290.

# Diagnóstico situacional


La fase de diagnóstico tiene como finalidad identificar y caracterizar los riesgos asociados a las situaciones de seguridad y convivencia en un territorio. Para esto, dispone de cuatro etapas:

 Selección de **variables de análisis** para caracterizar vulnerabilidades, amenazas y capacidades.

## Buenas prácticas

La elección de las variables de análisis debe hacerse desde un enfoque multidisciplinario que permita identificar las diferentes causas y efectos que plantean las amenazas en seguridad y convivencia dentro del territorio.



 **Mapeo de actores** institucionales y comunitarios para obtener y validar el conjunto de la información objeto de análisis.



- Miembros del Consejo de Seguridad Ciudadana
- Otras direcciones y carteras de Estado competentes en materia de seguridad ciudadana



- Liderazgos comunitarios
- Organizaciones internacionales
- Academia
- Centros de investigación
- Gremios

# Buenas prácticas

- **Fomentar** la participación interinstitucional y comunitaria en los PLSCC fomenta la gobernanza y gestión compartida de la seguridad.
- **La convocatoria** de actores institucionales debe realizarse desde la Alcaldía, mientras que la convocatoria de actores comunitarios debe hacerse en alianza con organizaciones de la sociedad civil.
- **La convocatoria debe considerar** tiempos prudentes y canales de comunicación adecuados para cada tipo de actor.
- **La convocatoria debe** procurar una participación en la que el número de hombres y mujeres sea paritaria.



Diseño y aplicación de **instrumentos de recolección y análisis** de información cuantitativa y cualitativa.



- Policía Nacional
- INEC
- ECU911
- Consejo de la Judicatura
- Juntas Cantonales de Protección de Derechos
- Observatorios de Seguridad



- Grupos focales
- Entrevistas
- Encuestas
- Mesas técnicas



## Buenas prácticas

- El Ministerio del Interior puede **tramitar requerimientos** de intercambio de información para el acceso a los datos.
- **Promover la creación** de Observatorios de Seguridad Locales.
- **Ofrecer garantías** de seguridad y socializar conceptos básicos a las personas que participen de la recolección de información.
- **Usar herramientas** tecnológicas que automatizen la recolección, sistematización y análisis de la información.



### Elaboración del **informe del diagnóstico situacional**



## Buenas prácticas

- **La elaboración del diagnóstico** requiere por lo menos tres meses.
- **Socializar y validar** los resultados del diagnóstico con los actores que participaron de su construcción.
- **Incluir en el informe:** ilustraciones, gráficos y mapas que faciliten la comprensión de los fenómenos complejos analizados.
- El correcto **manejo de fuentes** tiene implicaciones éticas, de credibilidad y seguridad sobre lo que se afirma en el diagnóstico.



# Diseño del Plan

El diseño del PLSCC tiene como objeto involucrar a todos los actores clave para la generación de soluciones a corto, mediano y largo plazo a los problemas identificados en el diagnóstico situacional. Para su desarrollo, se recomienda la aplicación de la metodología de marco lógico formulada por la CEPAL<sup>3</sup>, la cual se operativiza a partir de las siguientes etapas.



<sup>3</sup> CEPAL. (2005). Metodología del marco lógico. Manual, Santiago de Chile.



**En este sentido, el Plan debe contar como mínimo con los siguientes elementos:**



Las acciones contempladas en los PLSCC deben enmarcarse en las competencias asignadas a los diferentes niveles de la organización político-administrativa en materia de seguridad.

Con base a la normatividad ecuatoriana, estos son los lineamientos que cada nivel de gobierno tiene para la construcción de sus planes:

Nivel de gobierno	Competencias relacionadas a la seguridad ciudadana
<b>GAD Provincial</b>	Formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial (PODOT).
	Promover los sistemas de protección integral a los grupos de atención prioritaria.
	Planificar, construir y mantener el sistema vial de la provincia, que no incluya las zonas urbanas.
	Fomentar actividades productivas provinciales, con énfasis en las agropecuarias.
	Dirigir la gestión ambiental en la provincia.



<b>GAD Cantonal</b>	Formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial (PDOT).
	Planificar, construir y mantener la vialidad urbana.
	Dotar de servicios públicos a la ciudadanía.
	Delimitar, regular, autorizar y controlar el uso de las playas de mar, riberas y lechos de ríos, lagos y lagunas, así como, la explotación de materiales pétreos.
	Implementar los sistemas de protección integral del cantón que aseguren el ejercicio garantía y exigibilidad de los derechos.
	Control y planificación del espacio público del cantón.
<b>GAD Parroquial</b>	Promover el desarrollo sustentable de su circunscripción territorial parroquial, con equidad e inclusión, con el fortalecimiento de los mecanismos de participación ciudadana.
	Promover los sistemas de protección integral a los grupos de atención prioritaria para garantizar los derechos consagrados en la Constitución.
	Planificar y mantener, en coordinación con los gobiernos provinciales, la vialidad parroquial rural.
	Coordinar con la Policía Nacional, la sociedad y otros organismos lo relacionado con la seguridad ciudadana, en el ámbito de sus competencias.



Una vez culminado el proceso, se cuenta con los insumos necesarios para elaborar el borrador del Plan Local de Seguridad y Convivencia Ciudadana. Este documento preliminar, debe ser validado y ajustado en tres instancias: por el Ministerio del Interior, por la máxima autoridad del GAD y por el Concejo Municipal/ Provincial, este último, mediante ordenanza.

## Buenas prácticas

- **Socializar** con los participantes de las mesas temáticas conceptos básicos en metodologías de planificación.
- **La identificación** de alternativas de solución puede ser nutrida, además de las mesas técnicas, por entrevistas con actores estratégicos y buenas prácticas en ese u otros territorios.
- Todo **objetivo específico** debe tener al menos una actividad y un indicador.
- **La programación** de actividades debe trabajarse con la Dirección de Planificación y la Dirección Financiera.
- **El presupuesto** de ejecución puede ser ampliado mediante la activación de una tasa de seguridad y la financiación de proyectos por parte del sector privado o la cooperación internacional.



# Implementación

La implementación del PLSCC empieza con su socialización a los actores involucrados en su diseño, los responsables de su ejecución y a la ciudadanía en general. Esto se puede hacer por medio de estrategias como:



Ruedas de prensa



Publicación del documento en la página web del GAD o de medios de comunicación



### Asambleas comunitarias



### Socialización en ferias ciudadanas



### Reuniones bilaterales o multilaterales con los actores

Para la implementación del Plan es crucial asegurarse que las acciones planificadas, estén incluidas en los Planes Operativos Anuales de las instituciones responsables, con el fin de que cuenten con los recursos necesarios para su ejecución. Así mismo, se debe cumplir con las fechas establecidas en

el cronograma, promoviendo la acción coordinada de agentes corresponsables del sector público, privado, academia, sociedad civil y cooperantes internacionales.

Dentro de las acciones que pueden facilitar la implementación del PLSCC, destacan:

#### Asignación de recursos

Algunas fuentes de financiamiento pueden ser: creación de una tasa de seguridad ciudadana, cooperación internacional, créditos no reembolsables, aporte del sector privado, aporte de las instituciones responsables, entre otros.

#### Cooperación interinstitucional

Establecer mecanismos de coordinación y comunicación efectivos entre las diferentes instituciones involucradas en la implementación del PLSCC.

#### Participación ciudadana

Promover la participación de la población en la implementación del plan, fomentando la colaboración y el apoyo mutuo entre la comunidad y las instituciones.

#### Formación y capacitación

Fortalecer las habilidades del equipo técnico que participa en la implementación del plan, ofreciéndoles capacitación y cursos especializados en prevención, seguridad y convivencia ciudadana.



## Buenas prácticas

- **La implementación** de las actividades es más efectiva si su socialización se hizo por estrategias de gran alcance que faciliten la apropiación del PLSCC por parte del sector público, privado y la sociedad civil en general.



# Esquema de seguimiento y evaluación

Esta fase de seguimiento y evaluación (SyE) se enfoca en la construcción de una matriz de planificación que consolide: resultados, indicadores, líneas base, metas (con la frecuencia que se desee) y medios de verificación. Lo anterior, con el ob-

jetivo de obtener información sobre los avances que se han hecho para alcanzar las metas y objetivos planteados en el PLSCC.

En este sentido, el esquema de SyE contribuye a:



## Para realizar el seguimiento y la evaluación del PLSCC es necesario:



## Buenas prácticas

- **La construcción** de indicadores requiere del trabajo conjunto de funcionarios, previamente capacitados, de la Dirección de Planificación del GAD.
- **Promover** el seguimiento de la implementación del PLSCC desde las veedurías ciudadanas.





**Para tener acceso a todo el contenido de la Guía metodológica para el diseño e implementación de PLSCC, escanea el siguiente código:**





