

Recuperación de experiencias municipales en la construcción de planes de convivencia y seguridad ciudadana

Honduras 2015



Gobierno de la
República de Honduras



SECRETARÍA DE SEGURIDAD



INSTITUTO
NACIONAL
DEMOCRATA

Recuperación de experiencias municipales en la construcción de planes de convivencia y seguridad ciudadana Honduras 2015



Gobierno de la
República de Honduras



SECRETARÍA DE SEGURIDAD



INSTITUTO
NACIONAL
DEMOCRATA

Copyright © Instituto Nacional Demócrata (NDI)
Tegucigalpa, Honduras
Octubre de 2016

Coordinación General

Eduardo Núñez, Director del Programa Regional de Fortalecimiento de la Participación en Políticas de Seguridad Ciudadana.

Deborah Ullmer, Directora Residente del NDI en Honduras

Autora

Leslie Sequeira, Oficial del Programas del NDI en Guatemala

Sistematización y Redacción de Texto

Sonia Rivera, Coordinadora de los Proyectos de Prevención de la Subsecretaría de Seguridad en Prevención de Honduras

Leslie Sequeira, Oficial del Programas del NDI en Guatemala

Xiomara Sierra, Coordinadora de Programas del NDI en Honduras

Arabeska Sánchez, Consultora en Honduras

Diseño e impresión

Comunica (comunica@cablecolor.hn)

Esta publicación puede ser reproducida total o parcialmente en cualquier forma o por cualquier medio electrónico, mecánico, fotocopiado o de otro tipo, siempre y cuando se cite la fuente. Las ideas y opiniones expuestas en este documento son de los y las hondureños entrevistados y no reflejan, necesariamente, la visión ni la opinión del Instituto Nacional Demócrata.

Esta publicación fue posible gracias al apoyo de



**National Endowment
for Democracy**

Supporting freedom around the world

Contenido

Siglas y acrónimos | 5

Presentación | 7

Introducción | 9

Enfoque Metodológico | 11

Marco Referencial | 14

Análisis e Interpretación de resultados | 22

Experiencias municipales | 35

a) Municipio del Distrito Central | 36

b) Municipio de Siguatepeque | 39

c) Municipio de Comayagua | 41

d) Municipio de La Ceiba | 43

e) Municipio de Tela | 47

f) Municipio de El Progreso | 49

g) Municipio de Choloma | 51

h) Municipio de Puerto Cortés | 54

i) Municipio de San Pedro Sula | 56

Recomendaciones | 59

Bibliografía | 63

Anexo 1: Instrumento de Recolección de Datos | 65

Anexo 2: Descripción de la Sistematización | 67

Siglas y acrónimos

AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
AMHON	Asociación de Municipios de Honduras
BM	Banco Mundial
CAH	Colegio de Abogados de Honduras
CARDERH	Centro Asesor para el Desarrollo de los Recursos Humanos
CARSI	Iniciativa Regional de Seguridad para América Central (Central America Regional Security Initiative)
CCI	Cámara de Comercio e Industria
CISALVA	Instituto Cisalva /Universidad del Valle / Cali, Colombia
CODEH	Comité para la Defensa de los Derechos Humanos en Honduras
COHEP	Consejo Hondureño de la Empresa Privada
CONASIN	Consejo Nacional de Seguridad Interior
CONVIVIR	Proyecto Convivir, Convivencia y Espacios Seguros para Jóvenes en Honduras
CSJ	Corte Suprema de Justicia
CURLA	Centro Universitario Regional del Litoral Atlántico
DC	Distrito Central
DNIC	Dirección Nacional de Investigación Criminal
FHIS	Fondo Hondureño de Inversión Social
FUNADEH	Fundación Nacional para el Desarrollo de Honduras
FUSINA	Fuerza Nacional de Seguridad Interinstitucional
GIZ	Agencia Alemana para la Cooperación Internacional (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit)
HONDUTEL	Empresa Hondureña de Telecomunicaciones
IHADFA	Instituto Hondureño para la Prevención del Alcoholismo, Drogadicción y Farmacodependencia

INAM	Instituto Nacional de la Mujer
IUDPAS	Instituto Universitaria en Democracia, Paz y Seguridad
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (Food and Agriculture Organization of the United Nations)
JICA	Agencia de Cooperación Internacional del Japón (Japan International Cooperation Agency)
LGBTI	Lesbianas, Gays, Bisexuales, Transexuales e Intersexuales
MP	Ministerio Público
NDI	Instituto Nacional Demócrata (National Democratic Institute)
NED	Fundación Nacional para la Democracia (National Endowment for Democracy)
OMM	Oficina Municipal de la Mujer
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONU Mujeres	Organización de las Naciones Unidas dedicada a promover la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres
OPS	Organización Panamericana de la Salud
PMOP	Policía Militar del Orden Público
PNH	Policía Nacional de Honduras
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
POA	Plan Operativo Anual
SPS	San Pedro Sula
UNAH	Universidad Nacional Autónoma de Honduras
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas (United Nations Populations Fund)
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (United Nations International Children's Emergency Found)
USAID	Agencia de los Estados Unidos de América para el Desarrollo Internacional (United States Agencia for Internacional Development)
UNV	Voluntarios de las Naciones Unidas (United Nations Volunteers)

Presentación

La garantía de éxito de los proyectos y programas de la Secretaría de Seguridad en general y de los implementados por Subsecretaría de Prevención en específico, radica en la comprensión de la seguridad ciudadana como un proceso en el que todos debemos involucrarnos y todos somos actores importantes en la construcción de un país más seguro. El empoderamiento y la participación comunitaria desde la familia, la escuela, la comunidad y gobiernos locales, así como la articulación de esfuerzos con la sociedad civil, empresa privada y organismos de cooperación son los pilares que brindan soporte a las políticas públicas nacionales impulsadas desde el Gobierno de Honduras que lidera el Presidente de la República, Abogado Juan Orlando Hernández Alvarado para recuperar la paz y la tranquilidad.

Las experiencias municipales en la elaboración de los Planes de Convivencia y Seguridad Ciudadana sistematizadas en el presente documento y desarrollado de manera conjunta con el Instituto Nacional Demócrata (NDI), son, a su vez una guía de buenas prácticas y lecciones aprendidas en gestión local de la seguridad. En este proceso de elaboración de planes en los municipios aquí descritos, cabe reconocer la invaluable labor de todos los hombres y mujeres representantes de los diferentes sectores sociales participantes. Asimismo, esta sistematización puede orientar a otros gobiernos municipales en el fortalecimiento, creación o implementación de sus planes locales.

La seguridad, el desarrollo y la gestión local son elementos fundamentales en la construcción de sociedades más justas y pacíficas, pero es a través de la prevención de la violencia, promoción de cultura de paz y convivencia ciudadana, que estas estrategias son sostenibles en el tiempo.

Alejandra Hernández Quan

Subsecretaria de Seguridad en Prevención

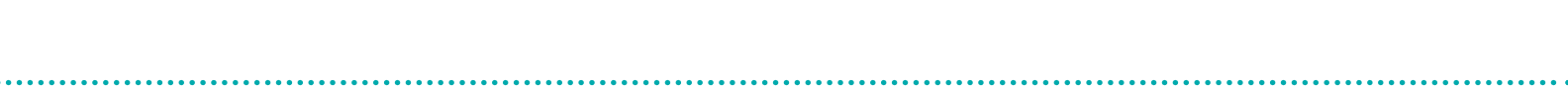
Secretaria Técnica del Gabinete de Prevención, Paz y Convivencia

Introducción

Por solicitud y en coordinación con la Subsecretaría de Seguridad en Prevención, el Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales (NDI por sus siglas en inglés) acompañó la recuperación de las experiencias vividas por la ciudadanía y las instituciones presentes en el ámbito local, durante la construcción de nueve Políticas y Planes Municipales de Convivencia y Seguridad Ciudadana.

La riqueza de la información consolidada en este documento, hace especial énfasis en la presentación de los resultados obtenidos, los factores de éxito y las lecciones aprendidas durante el proceso de construcción de los planes y las políticas. La recuperación de las experiencias, fue posible gracias a la apertura y la participación de los Consejos de Convivencia y Seguridad Ciudadana de los municipios de La Ceiba, Tela, Choloma, San Pedro Sula, Puerto Cortés, El Progreso, Siguatepeque, Comayagua, y el Distrito Central. Así como por los aportes generosamente ofrecidos por GIZ, PNUD, USAID y AECID en torno a las experiencias institucionales propias, como oferentes de apoyo técnico en los nueve municipios abordados.

Solo resta agradecer al National Endowment for Democracy por el apoyo incondicional al Programa Regional de Fortalecimiento de la Participación en Políticas de Seguridad Ciudadana del NDI, un esfuerzo comprometido con la promoción del diálogo regional, en torno a las reformas claves para el fortalecimiento democrático de la seguridad en Centroamérica. La ejecución del programa, pondera la oferta de apoyo técnico a funcionarias y funcionarios, sociedad civil y ciudadanía en general, para el lanzamiento y la consolidación de iniciativas orientadas a prevenir la violencia en Honduras, Guatemala y El Salvador. En el caso de Honduras, NDI acompaña la participación ciudadana en la elaboración de Políticas de Convivencia y Seguridad Ciudadana, partiendo desde la discusión de los problemas, la construcción de las iniciativas, hasta el empoderamiento para la ejecución, monitoreo y evaluación de los esfuerzos en los municipios de La Paz, Siguatepeque, Tela y la mancomunidad de la Esperanza e Intibucá.



Enfoque Metodológico

Definición de objetivos y alcance

Los objetivos y alcances de este ejercicio, fueron definidos de forma dialogante y consensuada con representantes de la Subsecretaría de Seguridad en Prevención.

Objetivos

- Recuperar experiencias, lecciones aprendidas y mejores prácticas para la construcción participativa de las Políticas y los Planes Municipales de Convivencia y Seguridad Ciudadana en Honduras.
- Facilitar la gestión del conocimiento y el intercambio de experiencias entre municipalidades, entidades del Ejecutivo, organizaciones de sociedad civil y organismos de cooperación internacional.

Área geográfica de estudio

Nueve municipios de la República de Honduras: La Ceiba, Choloma, Comayagua, Distrito Central, Progreso, Puerto Cortés, San Pedro Sula Siguatepeque; seleccionados a criterio de la Subsecretaría de Seguridad en Prevención, de acuerdo al avance en la construcción de los Planes y Políticas Municipales de Convivencia y Seguridad Ciudadana.

Alcances

El trabajo se centró en conocer los mecanismos de convocatoria, integración y empoderamiento para la construcción participativa de los planes y políticas a nivel municipal, recuperándose la experiencia de las personas e instituciones involucradas.

Recopilación y análisis de información secundaria

El equipo de trabajo conformado para el rescate de las experiencias, recopiló la información secundaria disponible: políticas, planes y estrategias relacionados con el tema; así como documentos y comunicaciones que se generaron durante la construcción de las Políticas y Planes Municipales de Convivencia y Seguridad Ciudadana. Con esta información, se logró una visión global del contexto en el que se desarrollaron las experiencias (marco normativo, acuerdos, etc.) permitiendo el diseño de las herramientas para la obtención de la información primaria (Ver anexo 1).

Estudio de campo

El estudio de campo, estuvo a cargo de un equipo integrado por el NDI y la Subsecretaría de Seguridad en Prevención de Honduras, a partir de una serie de grupos focales municipales, así como entrevistas en profundidad y diálogos con actores de la cooperación internacional. (Ver anexo 2).

Validación

La información recopilada, fue sometida a un esfuerzo subsiguiente de validación, en el que las municipalidades tuvieron la oportunidad de complementar y discutir los hallazgos identificados, a partir de esquemas horizontales de ordenamiento de la información vertida en cada una de las localidades. Esto permitió vincular los diversos escenarios y sujetos, para comprender la lógica de la experiencia, y construir aprendizajes que fortalezcan la práctica focalizada, intersectorial e interinstitucional en el corto y mediano plazo.

Metodología

En el esquema del trabajo conjunto entre el NDI y la Subsecretaría de Seguridad en Prevención, fue diseñada, discutida e implementada una metodología eminentemente participativa, orientada en aprendizajes; de tal manera, que a partir del análisis crítico emitido por las y los participantes sobre la experiencia de construcción de los planes, puedan aprovecharse las lecciones aprendidas y las recomendaciones emitidas, para uso del Ejecutivo, la Subsecretaría de Seguridad en Prevención, las Municipalidades, los Consejos de Convivencia y Seguridad Ciudadana, la sociedad civil trabajando en la prevención de violencia y las agencias de cooperación internacional.

Luego de una primera etapa que buscó ilustrar el contexto de los 9 municipios seleccionados, el equipo de trabajo, conformado por la Subsecretaría de Seguridad en Prevención y el NDI, facilitó una fase intermedia a partir de 9 talleres municipales con las Comisiones de Convivencia y Seguridad Ciudadana, para discutir de forma participativa, interagencial, intersectorial e interinstitucional, la dinámica de trabajo asumida durante la construcción de los planes. En términos generales, el ejercicio logró recuperar la historia sobre la forma en que cada municipio convocó a los y las participantes, integró las comisiones y articuló la participación para la construcción de los Planes Municipales de Convivencia y Seguridad Ciudadana.

La información recopilada en las etapas mencionadas, fue sometida a un esfuerzo subsiguiente de validación, en el que las Comisiones tuvieron la oportunidad de complementar las primeras declaraciones y de discutir los hallazgos identificados, a partir de esquemas horizontales de ordenamiento de la información recabada en cada una de las localidades. Esto permitió vincular los diversos escenarios y sujetos, para comprender la lógica de la experiencia y construir aprendizajes que fortalezcan la práctica interagencial e intersectorial en el corto y mediano plazo.

La información recopilada en los procesos participativos, fue cotejada con información escrita contenida en el texto de la Política, las leyes del país, las metodologías utilizadas para construir las políticas, aquellas relativas a la inclusión del enfoque de género, así como los propios planes, en un esfuerzo de análisis, triangulación e interpretación final.

Como se mencionó con anterioridad, el producto final que se presenta en esta ocasión está dirigido a las autoridades nacionales y municipales, aquellas estructuras de participación social, así como la cooperación internacional comprometida con la implementación de la Política Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana.

Marco Referencial

Política Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana para Honduras (2011-2022)

Nacimiento

La formulación de la Política Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana para Honduras, resulta del esfuerzo conjunto entre la Subsecretaría de Seguridad en Prevención y el apoyo técnico y financiero del PNUD.

Enfoque

La Política Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana se adscribe al paradigma sobre Seguridad Humana¹, inspirado en un concepto de goce efectivo de derechos. Su propósito es, más allá de disminuir los índices delictivos, garantizar el goce de derechos fundamentales, sin que se vean perturbados por la agresión de terceros. Para tal efecto, el Estado desarrolla dos tipos de acciones combinadas y complementarias: 1. Aquellas dirigidas a enfrentar los factores asociados a los fenómenos de violencia y delincuencia para evitar que ocurran sus manifestaciones (Prevención). 2. Aquellas que tienen por objeto el fortalecimiento de las capacidades del Estado para controlar y sancionar conductas violatorias de la ley (Intervención).

1 El Informe de Desarrollo Humano del PNUD de 1994 definió la Seguridad Humana a partir de tres aspectos principales: **la libertad del miedo, la libertad de la necesidad o de la miseria y la libertad para vivir con dignidad**. En el contexto del concepto de Seguridad Humana, aparece vinculada una consideración primordial sobre la prevención, reconociendo que es más fácil y mejor velar por la Seguridad Humana mediante la previsión temprana que con la intervención posterior.

“El fundamento y razón de ser de la seguridad es la protección de la persona humana... Las condiciones de la seguridad humana mejoran mediante el pleno respeto de la dignidad, los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas, así como mediante la promoción del desarrollo económico y social, la inclusión social, la educación y la lucha contra la pobreza, las enfermedades y el hambre...el concepto y los enfoques tradicionales deben ampliarse para abarcar amenazas nuevas y no tradicionales, que incluyen aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales...” (Conferencia Especial sobre Seguridad OEA México 2003)

“El Modelo Centroamericano de Seguridad Democrática... Se sustenta en el fortalecimiento del poder civil, el pluralismo político, la libertad económica, la superación de la pobreza y la pobreza extrema, la promoción del desarrollo sostenible, la protección del consumidor, del medio ambiente y del patrimonio cultural; la erradicación de la violencia, la corrupción, la impunidad, el terrorismo, la narcoactividad y el tráfico de armas...La seguridad democrática es integral e indivisible. La solución de los problemas de seguridad humana en la región responderá, por tanto, a una visión comprensiva e interrelacionada de todos los aspectos del desarrollo sostenible de Centroamérica, en sus manifestaciones políticas, económicas, sociales, culturales y ecológicas. La seguridad democrática es inseparable de la dimensión humana. El respeto a la dignidad esencial del ser humano, el mejoramiento de su calidad de vida y el desarrollo pleno de sus potencialidades, constituyen requisitos para la seguridad en todos sus órdenes. La ayuda solidaria y humanitaria frente a las emergencias, amenazas y desastres naturales; y, la consideración de la pobreza y de la extrema pobreza, como amenazas a la seguridad de los habitantes y la estabilidad democrática de las sociedades centroamericanas” (Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centro América, 1995)

Marco operativo y responsables

La Política responde a un pacto por la seguridad, que convoca a los tres poderes del Estado; a los partidos políticos, a los gobernadores, al sector empresarial privado y especialmente a los Alcaldes, resaltándose que *“El enfoque local de la seguridad es fundamental para la realización de un certero análisis de la situación y para la identificación de los principales problemas a enfrentar en cada lugar, en consideración a las particularidades y dinámicas propias de las manifestaciones de la violencia y la delincuencia. Además, porque los Alcaldes tienen facultades con las que se puede intervenir en varios de los factores que inciden en la ocurrencia de hechos delictivos; y porque son las autoridades locales, las que tienen un contacto más directo con la comunidad, convirtiéndose en el eslabón principal para promover la organización social para la seguridad en el marco de la Política; la participación activa de los ciudadanos y las ciudadanas en acciones preventivas y de colaboración con las autoridades es requisito fundamental para la eficacia de la Política, exigiendo un fuerte vínculo del Plan con la gente”*.

Líneas estratégicas de acción

Como parte del diagnóstico que brindó elementos del contexto para diseñar la Política, se determinaron cinco líneas estratégicas de acción: 1. La creación del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana; 2. La creación de un Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana; 3. El fortalecimiento institucional de la Secretaría de Seguridad; 4. La reingeniería de la Policía Nacional; y 5. El papel de los Gobiernos Locales en la seguridad.

En atención al tema que interesa al presente estudio, nos limitaremos a citar lo relativo a la línea estratégica de acción del papel de los Gobiernos Locales, sin obviar la interdependencia de todos los factores con el logro de los objetivos trazados en la Política; sobre todo en lo relativo a la articulación de las instancias del Ejecutivo en los diferentes niveles de la administración pública, para atender de forma integral y articulada, las causas y las consecuencias de la violencia. Y sin lugar a duda, la necesidad de avanzar y consolidar el perfil de la Policía Nacional como garante de la democracia, el Estado de Derecho y los derechos humanos.

En lo relativo al papel de los gobiernos locales en la seguridad, la política pondera y resalta que las autoridades municipales ostentan múltiples atribuciones relacionadas con el logro de los objetivos trazados; por ejemplo, la competencia relacionada con el expendio y consumo de alcohol, el uso y protección de los espacios públicos, la protección de grupos poblacionales en condiciones de vulnerabilidad, el ordenamiento del tránsito, el control sobre la realización de espectáculos públicos, así como la promoción de herramientas de resolución pacífica de los conflictos.

En este orden de ideas, la Política considera pertinente, el involucramiento de los gobiernos locales en la formulación, coordinación y ejecución de los Planes Integrales de Convivencia y Seguridad Ciudadana; visualizándose para ello la implementación de tres esfuerzos complementarios:

1. **El Programa Municipios Más Seguros**, cuyo propósito fundamental “es mejorar la convivencia y la seguridad de los ciudadanos en los 298 municipios de Honduras, iniciando por los 30 municipios priorizados por la estrategia de seguridad del Gobierno Central, fortaleciendo el trabajo en equipo entre el gobierno nacional, las instituciones responsables de los temas de seguridad y justicia, las administraciones regionales, departamentales y municipales del país y las comunidades”².
2. **El Programa de Intervención Intersectorial en Municipios de Alta Concentración de Violencia y Delincuencia**, buscando “mejorar la presencia del Estado en territorios deteriorados, desordenados y marginales, a través de la dotación de servicios de educación, salud, recreación, cultura, deporte; así como lo relativo a los servicios de seguridad y justicia, en el esquema de la acción interinstitucional del Estado entre lo nacional y lo municipal”.
3. **Promoción de la participación de la ciudadanía y del sector privado en materia de convivencia y seguridad ciudadana** con el propósito de “involucrarles en procesos de seguimiento y evaluación de los planes; propuestas de acción y financiamiento para el fortalecimiento del Plan a nivel municipal; integración entre las comunidades y la ciudadanía con las autoridades responsables de la convivencia y la seguridad ciudadana; e identificación de soluciones frente a nuevas modalidades delictivas o problemas que afecten la convivencia ciudadana”³.

Referentes legales en los que descansa la Política

a) Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil (Decreto No. 67-2008)

El referente normativo más próximo con el contenido de la Política Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana es la Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil (Decreto No. 67-2008), creadora del Consejo Nacional de Seguridad Interior (CONASIN) definido como *“Un Organismo colegiado, con funciones de asesoría en la formulación y en la evaluación de la política de seguridad; encargado de supervisar las actividades policiales y las actuaciones de los integrantes de la Policía Nacional; de garantizar la apoliticidad de la Policía Nacional y el respeto de los derechos humanos por parte de la misma; de coordinar las diversas instancias estatales en materia de seguridad; de articular la participación ciudadana en la formulación y ejecución de las políticas y estrategias de seguridad y de canalizar el apoyo que la sociedad civil habrá de prestarle a la Policía”*(Artículo 4).

Indagando el rol que la Ley Orgánica de la Policía Nacional confiere a la Policía Nacional en el tema de prevención, así como la relación de ésta con las municipalidades, entre otras categorías que puedan aclarar su aporte a la Política, se identifica que:

2 ¿Qué es el Programa Municipios Más Seguros?, Secretaría de Seguridad, Subsecretaría de Seguridad en Prevención y el PNUD, 2015.

3 Política Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana para honduras 2011-2022

“Compete a la Policía Nacional velar por la conservación del orden público; la prevención, control y combate de los delitos, faltas e infracciones; proteger la seguridad de las personas, su vida, su integridad física, síquica y moral, sus libertades, bienes y derechos...” (Artículo 3).

En lo que respecta a la función preventiva, la Ley ratifica que la Policía Nacional es responsable de *“Orientar, educar y capacitar a la comunidad y a los ciudadanos sobre las medidas preventivas de seguridad, salud y ambiente, así como en el respeto a La Ley y el orden; (Artículo 19) Es su función también, fomentar relaciones tendientes a proteger y respetar la participación ciudadana en las instancias previstas en ésta Ley”* (Artículo 20). Es importante resaltar, que entre las seis direcciones que integran el organigrama operativo y funcional de la Policía Nacional Civil existe la figura de la Policía Preventiva, la cual incorpora dentro de su estructura la figura de la Policía Escolar y de la Niñez (Artículo 44)⁴.

En relación con los municipios, la ley dispone que *“Cuando la Policía Nacional no pueda enfrentar por si sola situaciones especiales como casos fortuitos o de fuerza mayor o la comisión de un delito contra la Seguridad Interior del Estado, el (la) Secretario(a) de Estado en el Despacho de Seguridad podrá solicitar apoyo a la Policía Municipal...quienes deberán proveerla con la diligencia y urgencia del caso, debiéndose además determinar el caso o situación para la cual se presta la colaboración, el tiempo que durará la misma y los recursos materiales, humanos, técnicos, financieros y logísticos que participarán del despliegue de esfuerzos conjuntos”* (Artículo 34).

Asimismo, *“La Dirección General de la Policía Nacional tiene la potestad de promover la adopción de medidas de seguridad por parte de las autoridades de los municipios, las comunidades y la población en general”* (Artículo 43 numeral 18).

4 La Policía Escolar y de la Niñez, es un cuerpo especializado adscrito a la Dirección Nacional de la Policía Preventiva que se encargará de la vigilancia y seguridad de los alumnos(as) de los Centros Educativos de Honduras, la que estará y funcionará con su propio presupuesto. (Artículo 72) La Policía de Protección Escolar y de la Niñez ejercerá las atribuciones siguientes: 1) Velar por la seguridad e integridad de las (los) alumnos(as) de los Centros Educativos del país; Vigilar y resguardar de todo peligro los Centros Educativos a su cargo; 3) Colaborar con las autoridades locales en operativos conjuntos que se desarrollen para combatir la explotación sexual comercial de la niñez y de los jóvenes; 4) Coordinar con la Policía de Tránsito las medidas de seguridad, señalización vial y reglas especiales de circulación que deberán establecerse en un Reglamento Especial; 5) Destacar los Policías Escolares necesarios a requerimiento de las autoridades educativas; y, 6) Desarrollar programas de capacitación conjuntamente con las autoridades educativas (Artículo 73).

En relación a las medidas de capacitación para la prevención y los abordajes transectoriales, la ley establece que *“La Secretaría de Estado en el Despacho de Educación coordinará con la Secretaría de Estado en el Despacho de Seguridad a fin de que tanto educadores como empleados de los Centros Educativos reciban capacitación sobre la seguridad de los Centros Educativos, así como a la prevención contra la violencia, el consumo, venta y trasiego de drogas. (Artículo 74) Asimismo la ley llama a la coordinación entre La Secretaría de Estado en el Despacho de Seguridad con las Secretarías de Estado en los Despachos de Gobernación y Justicia, Educación y la Asociación de Municipios de Honduras (AMHON). (Artículo 75)*

b) Ley de Policía y Convivencia Social (Decreto 226-2001)

Un segundo referente normativo de la Política, es la Ley de Policía y Convivencia Social, la misma promueve dentro de su contenido la existencia de las Policías Municipales *“Encargadas de velar por el ornato, el aseo y la higiene municipal, así como de conocer las infracciones de la Ley de Municipalidades, ordenanzas⁵, plan de arbitrios, reglamentos, resoluciones y acuerdos de la Corporación Municipal”* (Artículo 4). *Así como la creación de los Departamentos Municipales de Justicia “órgano conciliador o mediador en los conflictos de los habitantes de la comunidad, en aquellas materias que se refieran a la función policial especial”* (Artículo 19).

La Ley confiere a las Corporaciones Municipales, conjuntamente con las autoridades de las Secretarías de Estado en los Despachos de Salud, así como de Gobernación y Justicia, reglamentar lo relativo a la prostitución, la represión de la trata de personas y la prostitución ajena (Artículo 85); controlar el pandillerismo (artículo 90); los disparos al aire (Artículo 142), entre otros temas. Sin embargo, a excepción de algunas acciones orientadas a la rehabilitación de la prostitución (Artículo 88) así como los programas policiales para socio educar a los adolescentes que integren pandillas o maras (Artículo 92); hay más acciones sancionatorias⁶ que aquellas de carácter preventivo, las cuales podrían brindar grandes aportes a la implementación de la Política Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana, desde gestiones que busquen minimizar vulnerabilidad.

Ley para la Prevención, Rehabilitación y Reinserción Social de Maras y Pandillas (Decreto 141 y 170-2001)

La Ley para la Prevención, Rehabilitación y Reinserción Social de Maras y Pandillas llama a *“la creación de la Comisión Coordinadora Nacional, responsable de velar por el cumplimiento de las políticas públicas y de las coordinación interinstitucional sobre la materia, debiendo estar integrada por un representante de los sectores siguientes: 1. Sector gubernamental 2. Sector empresarial 3. Sector social de economía 4. Sector municipal 5. Sector de la iglesia católica 6. Sector de la iglesia evangélica 7. Sector de juventud 8. Sector de organizaciones no gubernamentales”* (Artículo 8). No se especifica nada en lo relativo a la representación sectorial de las mujeres.

5 ARTÍCULO 36.- Son ordenanzas de policía las que regulan la convivencia ciudadana en el ámbito municipal, estableciendo los derechos y deberes de los vecinos, limitaciones y restricciones para la armónica convivencia, tales como: 1) Policía Municipal; 2) Interacción ciudadana; 3) Circulación y tráfico; 4) Venta ambulante; 5) Construcción; 6) Saneamiento; 7) Salubridad; 8) Ornato de los edificios; 9) Uso de parques; y, 10) Cualquiera otra de análoga naturaleza. Ley de Policía y Convivencia Social (Decreto 226-2001).

6 ARTÍCULO 128.- Las contravenciones establecidas en la presente Ley que conozcan las Oficinas de Conciliación y Departamentos Municipales de Justicia, se sancionarán con las medidas correctivas siguientes: 1) Amonestación verbal o por escrito; 2) Expulsión de sitios públicos; 3) Retención transitoria de personas; 4) Multa; 5) Decomiso de bienes; 6) Cierre de establecimientos; 7) Suspensión o cancelación de permisos; 8) Suspensión, construcción o demolición de obras; 9) Trabajos obligatorios comunitarios; 10) Caucción; 11) Arrestos; y, 12) Indemnización de daños y perjuicios. Ley de Policía y Convivencia Social (Decreto 226-2001).

La Ley señala a la Asociación de Municipios de Honduras (AMHON) como la que ostenta la representación del Sector Municipal dentro de la Comisión Coordinadora; sin embargo, más que la representación asociativa de los municipios, la norma brinda un rol protagónico a las municipalidades *“Quienes de acuerdo a su propia realidad y necesidades, deberán promover y apoyar el funcionamiento de los proyectos de prevención, rehabilitación y reinserción social, y en general, de las políticas preventivas en materia de seguridad y convivencia ciudadana, debiendo asignar recursos prioritariamente para estos propósitos”* (Artículo 20). *“Para el cumplimiento de lo establecido en el artículo anterior, las municipalidades integraran en sus planes municipales de desarrollo, proyectos y actividades de prevención y rehabilitación en el marco del plan nacional sobre esta materia. Para la formulación selección y ejecución de dichos proyectos y actividades, deberán considerar la participación de organizaciones de los distintos sectores sociales del municipio, organizados en subcomisiones especializadas”* (Artículo 21).

c) Ley de Municipalidades (Decreto 134-1990)

Siendo la municipalidad una instancia llamada a protagonizar los esfuerzos para la implementación de la Política, se identifican algunas figuras que la Ley ofrece, en respaldo de tales disposiciones.

El concepto de autonomía municipal *“Como el conjunto de potestades o facultades otorgadas por la Constitución de la República y la Ley al municipio y a la municipalidad, como órgano de Gobierno que se organiza y funciona en forma independiente de los poderes del Estado, con capacidad para gobernar y administrar los asuntos que afecten su interés y ejercer su competencia para satisfacer las necesidades y aspiraciones de su población en el término municipal”* (Artículo 12).

El principio de subsidiariedad *“Cuyo propósito es el de garantizar a los titulares de los órganos de gobierno municipal, la toma de decisiones lo más cercana posible del ciudadano, con plena armonía entre las acciones y decisiones del gobierno municipal con las de definición de políticas, regulación y control del gobierno central”* (Artículo 12 A).

El objetivo municipal de *“Asegurar la participación de la comunidad en la solución de los problemas de la comunidad”* (Artículo 14) y en concordancia la *“Obligación de los vecinos de participar en la gestión y desarrollo de los asuntos locales”* (Artículo 24).

La potestad municipal de *“Formular y ejecutar políticas públicas locales, orientadas a atender las necesidades de la mujer, la juventud, la niñez, el adulto mayor, los discapacitados, las etnias y otros grupos prioritarios, los cuales podrían concretarse con la creación de unidades, departamentos o gerencias de desarrollo social...”* (Artículo 59 E) Para el cumplimiento de lo dispuesto, *las entidades públicas del gobierno central y las instituciones descentralizadas o desconcentradas del Estado, contribuirán según sus competencias con asistencia técnica y asignación de recursos financieros mediante transferencias específicas a las municipalidades”* (Artículo 59 F).

Los Patronatos Como el derecho de los vecinos de organizarse democráticamente “*constituyéndose en auxiliares de la gestión de los intereses de la municipalidad y de sus habitantes y que tienen como objetivo procurar el mejoramiento de sus respectivas comunidades...como estructuras naturales de organización, vinculadas por lazos de convivencia en una comunidad determinada*” (Artículo 62)⁷.

Visión de País 2010-2038 y Plan de Nación 2010-2020 (Decreto 289-2009)

En concordancia con los aportes que ofrece la Ley de Municipalidades, según el documento Visión de País y Plan de Nación, se estiman 17 Principios Orientadores de la Administración Pública para el logro de los objetivos propuestos⁸. Para efectos prácticos, se resaltan tres de esos principios, profundamente vinculados con la Ley de Municipalidades:

Subsidiariedad como política de Estado: El gobierno cumplirá con su rol de manera responsable, orientando sus acciones para el logro del bien común. Realizará acciones hacia el desarrollo, únicamente en situaciones en las cuales los particulares no puedan hacerlo adecuadamente, sea por imposibilidad o por cualquier otra razón. Asimismo, la autoridad central realizará estas acciones mediante las instancias más cercanas a la ciudadanía, permitiendo el desarrollo autónomo de las municipalidades.

Participación ciudadana como medio generador de Gobernabilidad: La participación

7 Según el Capítulo XI de la Carta Magna “*El territorio nacional se divide en departamentos y estos a su vez en municipios autónomos administrados por corporaciones electas por el pueblo de conformidad con la Ley*”.

El artículo 299 y 302 respectivamente señalan que “El desarrollo económico y social de los municipios debe formar parte de los programas de desarrollo nacional”. “Para los fines exclusivos de procurar el mejoramiento y el desarrollo de las comunidades, los ciudadanos tendrán derecho a asociarse libremente en Patronatos, a constituir Federaciones y Confederaciones”.

La Ley también señala que “Los patronatos y las asociaciones comunitarias están autorizadas de celebrar convenios de seguridad pública a favor de su propia comunidad con las Municipalidades, la Secretaría de Estado en el Despacho de Seguridad, u otras entidades nacionales. Convenios donde estos pueden compartir costos en la formación de elementos de la Policía Municipal o Nacional, así como de la logística requerida para brindar seguridad a la comunidad” (Artículo 16).

Dicha disposición debe revisarse en tanto que los Patronatos, como figuras de participación ciudadana democrática, quedan reducidos a una figura subsidiaria de la seguridad y enfrascados en un esquema meramente policiaco del tema, al igual que la propia definición constitucional. Además de las implicaciones respecto a la centralización de la tasa generada en el ámbito local desde una perspectiva subsidiaria.

8 1. Enfoque en el Ser Humano y su Desarrollo Equitativo e Integral. 2. Respeto a la Dignidad de la Persona Humana. 3. Solidaridad y Equidad como criterios para la intervención Estatal. 4. Subsidiariedad como política de Estado. 5. Libertad como parte del Desarrollo del Ser Humano. 6. Desarrollo Humano como un proceso Generador de Oportunidades. 7. Crecimiento Económico como un medio Generador de Desarrollo. 8. Democracia y Pluralismo Político. 9. Participación ciudadana como medio generador de Gobernabilidad. 10. Equidad de género como Eje Transversal. 11. Respeto y Preservación de la cultura y costumbres de los Grupos Étnicos. 12. Integridad y Transparencia como Fundamento de la Actuación. 13. Estabilidad Macroeconómica como Elemento Indispensable del Crecimiento. 14. Desarrollo Sostenible en Armonía con la Naturaleza. 15. Descentralización de la gestión y decisiones relacionadas al Desarrollo. 16. Gestión compartida Público-Privada del Desarrollo. 17. Planeación para el Desarrollo.

ciudadana, promueve la toma de decisiones y ejecución conjunta de acciones de entidades del sector público y de la sociedad, por medio de un liderazgo compartido y de trabajo en equipo, para impulsar colectivamente con las instancias de Gobierno, el desarrollo nacional y las condiciones que determinan su sostenibilidad.

Descentralización de la gestión y decisiones relacionadas al Desarrollo: Esta visión se sustenta en el desarrollo territorial y por tanto promoverá la autogestión y el desarrollo regional y municipal. Para ello dará impulso a programas de mejora en las finanzas municipales, fomentará iniciativas ciudadanas que promuevan la participación y la auditoría social⁹.

Presupuesto

Con la aprobación de la **Ley de Seguridad Poblacional (Decreto 105-2011)** se establece un régimen de contribuciones especiales para la seguridad poblacional (Tasa de Seguridad) cuyos fondos compensarían los fideicomisos municipales, que previo a la promulgación de la ley, estuvieran recaudando tasa de seguridad a nivel local. Aparte del uso para proyectos nacionales (desde el gobierno central) en materia de seguridad, estos fondos deben distribuirse entre diferentes instituciones locales, siempre y cuando, ejecuten proyectos contra la violencia. De manera expresa, la Ley señala a los municipios como los sujetos principales, los cuales deberán cumplir con los criterios definidos por el Consejo Nacional de Defensa y Seguridad.

La estructura y gestión de la Tasa de Seguridad se ha logrado a través de sucesivas reformas. La más reciente modificación de la Ley de Seguridad Poblacional fue hecha por decreto 275-2013, con el cual se reformó el plazo de vigencia de la Ley. El plazo de vigencia pasó de cinco a diez años, es decir, la Tasa de Seguridad se cobrará hasta el 2021. En ese decreto se prescribió que el 30 por ciento de los fondos serán para prevención.

9 En el contexto del documento Visión de País 2010-2038 y Plan de Nación 2010-2022 el Gobierno de la República promulga la Política de Descentralización del Estado para el Desarrollo, cuyo objetivo general es: "La implementación de un Modelo de Gestión para la Descentralización del Estado que propicie la autogestión y el desarrollo regional y municipal, mejorando las condiciones de vida y bienestar de la población hondureña, a través del fortalecimiento de los municipios como instancias más cercanas a los ciudadanos, y por consiguiente, asegurando respuestas a las demandas locales".

Análisis e Interpretación de resultados

En referencia al objetivo de rescatar y caracterizar las experiencias municipales de convocatoria, integración y empoderamiento para la construcción participativa de los Planes Municipales de Convivencia y Seguridad Ciudadana, se expone a continuación una serie de reflexiones sobre la información compartida por las nueve municipalidades.

Convocatoria

El texto de la Política Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana, aduce en su introducción que *“La Política enmarca las acciones del Estado dentro de un concepto más abarcativo del tradicionalmente usado...buscando que todas las agencias estatales¹⁰ y todos los sectores¹¹ actúen de forma coordinada, complementaria y colaborativa con planes de corto y mediano plazo...para lograr el éxito de las medidas de prevención, así como de control sobre los fenómenos delictivos...”*

Los Gobiernos Municipales¹² son identificados como *“El contexto en el que se requiere definir políticas interinstitucionales; donde los alcaldes deberán asumir el protagonismo de las acciones estatal (desde una visión integral de la prevención) convirtiéndose en los eslabones principales para promover la organización social en el marco de la Política, al encontrarse en contacto directo con la comunidad (y sus necesidades).”* En resumen, la Política hace referencia a unas 25 instituciones que debiesen comparecer en el proceso de construcción de las políticas públicas locales, con la participación de la ciudadanía como referente y protagonista.

10 Agencias Estatales, Poder Legislativo, Poder Judicial. Gobernadores y Alcaldes.

Consejo Nacional de Seguridad integrado por: la Presidencia de la República; la Secretaría de Seguridad Ciudadana (Sub Secretaría de Seguridad Ciudadana; Sub Secretaría de Convivencia y Participación Comunitaria, Sub Secretario de Investigación Criminal y Sistema Carcelario); la Secretaría de Interior y de Población; la Secretaría de Justicia y Derechos Humanos; el Ministerio Público, la Policía Nacional (Y todas sus direcciones), la Corte Suprema de Justicia.

Institutos y Programas Nacionales: El Instituto Nacional de La Mujer INAM; el Instituto Hondureño para la Prevención y Tratamiento del Alcoholismo, Drogadicción y Farmacodependencia IHADFA; El Instituto de la Juventud; El Programa Nacional de Prevención de Maras y Pandillas y el Instituto Hondureño de Niñez, Familia y Adolescencia IHNFA.

Secretarías: Secretarías de Educación, Secretaría de Salud y Secretaría de Recreación, Cultura y Deportes (entre otras)

Entidades responsables de la prestación de servicios públicos y de desarrollo como ENEE, SANA, HONDUTEL, SOPTRAVI (energía, agua, acueductos, teléfono, vías, mejoramiento de barrios, renovación urbana, etc.)

11 Partidos Políticos, Sector Empresarial, OSC, Cooperación Internacional.

12 Alcaldes, Unidades de Mediación y Conciliación de Conflictos, Oficinas y Consejerías de la Mujer, Policías Municipales, Direcciones Municipales de Justicia, Consejos Municipales e Intermunicipales de Seguridad Ciudadana, ciudadanos y ciudadanas.

Preguntas generadoras del bloque CONVOCATORIA y discusión

¿Bajo qué criterios se definió a quienes involucrar en el proceso?

La mayoría de los municipios abordados en el estudio, señalaron que, con el objetivo de integrar los Consejos o las Comisiones de Convivencia y Seguridad Ciudadana, existió una convocatoria amplia hacia las dependencias gubernamentales y no gubernamentales presentes en el ámbito local, siendo fundamental el liderazgo social y político de las alcaldías al servicio de la ciudadanía.

Los grupos focales de todos los municipios visitados, coincidieron en afirmar que la convocatoria incluyó a la gran mayoría de las organizaciones sociales y gubernamentales con presencia en el ámbito local, atendiendo el mandato de la Política Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana.

La ciudadanía también fue representada por los patronatos. La participación de las mujeres pudo asegurarse, mediante el involucramiento de ONU MUJERES y el acompañamiento brindado a las Oficinas Municipales de la Mujer, en los municipios donde el apoyo técnico para la construcción de los Planes estuvo a cargo de PNUD. En Siguatepeque, el liderazgo de la Red de Mujeres (pre existente al proceso de construcción del plan) fue potencializado por la “Escuela de Liderazgo Femenino” auspiciada por NDI. Lo mismo sucedió en el municipio de La Ceiba, donde el antecedente de la construcción de la política municipal de género, con el apoyo de la Cooperación Menonita, permitió a las mujeres y a los colectivos LGBTI jugar un rol protagónico en la construcción del plan.

Respecto a las estrategias para incorporar la participación de la juventud, se lograron identificar tres experiencias intencionadas: El proyecto “Jóvenes Intermediarios” una iniciativa de trabajo promovida por GIZ en el municipio de Comayagua. El Programa “Embajadores de la Prevención” de la Secretaría de Seguridad, potenciado en el municipio de Siguatepeque con el apoyo de NDI. Así como una tercera apuesta en el municipio de La Ceiba con el liderazgo del Proyecto Alianza Joven en Honduras, financiado por USAID.

¿Cuál fue la estrategia de convocatoria utilizada?

En todas las experiencias recuperadas, la municipalidad fue quien convocó bajo la figura del Alcalde como líder social y político en cada localidad. Fue posible corroborar también, que en la mayoría de los casos fue designada una persona del Concejo Municipal para actuar como enlace operativo durante la realización del plan. Las diferentes entidades de cooperación internacional, también desplegaron personal especializado que acompañó técnicamente los diferentes procesos.

Las personas entrevistadas señalaron además, que la participación se estructuró en dos grupos diferenciados; las dependencias municipales y las organizaciones sociales, por un lado; y las instancias de seguridad y de justicia en otro segmento.

Como se mencionó anteriormente, el involucramiento de ONU MUJERES en las demarcaciones que contaron con el apoyo técnico de PNUD, fue crucial para empoderar a las Oficinas Municipales de la Mujer y garantizar la integración de mujeres en la construcción de los planes.

¿Existieron dificultades para lograr una convocatoria satisfactoria, si/no, por qué?

En la mayoría de los casos, la credibilidad de los gobiernos locales y de los liderazgos convocantes, jugó un papel decisivo, permitiendo la integración de todos los sectores presentes en el municipio. Sin embargo, hay una percepción de que las más de veinticinco instituciones vinculadas a la ejecución de la Política Integral de Convivencia, no han identificado aun los mecanismos ni la estructura de gestión para realizar aportes desde enfoques transectoriales e interinstitucionales. Situación que se ve agravada por los constantes cambios de personal en la administración pública y por la centralización de las decisiones que configuran su actuación a nivel nacional.

Según los entrevistados, muchas instituciones, en especial las de justicia, evitaron el espacio ante la ausencia de una aclaración y un mandato institucional al interno de sus estructuras jerárquicas, que avalara la Política como una de Estado.

La población consultada, considera que es un reto importante, lograr un rol más activo y no uno de beneficiario pasivo de los esfuerzos que se desarrollan, sobre todo ante la necesidad de potenciar ejercicios de auditoría social para la maximización de la inversión pública.

¿Cómo se superaron las dificultades para realizar las convocatorias?

El miedo ciudadano a participar en espacios donde se discutía la construcción de los planes de convivencia, fue sorteado por algunas municipalidades, a través de esfuerzos de sensibilización y capacitación hacia los medios de comunicación; el objetivo de la estrategia, fue adecuar las notas informativas en torno a la naturaleza de las convocatorias, para aclarar a la ciudadanía, el carácter eminentemente preventivo de los esfuerzos de consulta y concertación.

En cambio, se registraron otros escenarios, donde la prioridad fue avanzar rápidamente con la construcción de los planes, evadiéndose las condiciones críticas de violencia y miedo, por medio de convocatorias ciudadanas fuera de las comunidades; una estrategia que al parecer, generó resultados poco vinculantes a las poblaciones y sus necesidades.

¿Qué recursos necesitaron mobilizarse para garantizar la convocatoria?

Aunque no se tiene un dato exacto, la movilización de la ciudadanía fuera de su contexto, implicó la erogación de la misma cantidad de recursos, que los esfuerzos de capacitación y sensibilización desarrollados en otros municipios. En el segundo caso, aunque se sacrificó tiempo, los resultados obtenidos aparentan ser más sostenibles; mientras que en el primero, la construcción ha demostrado ser tan efímera como su resultado, según lo señalaron los participantes.

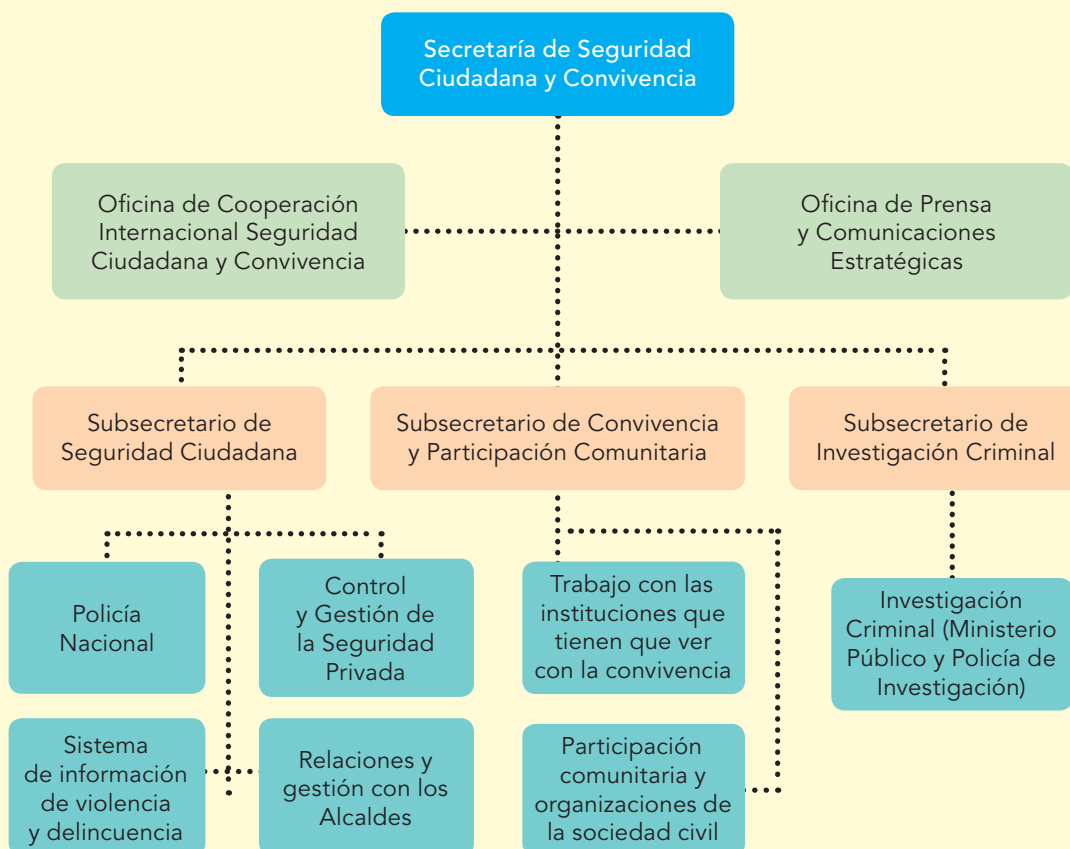
¿Fueron las condiciones de violencia y delictividad limitantes para lograr una convocatoria plena?

Técnicamente, existen estrategias diferenciadas de intervención de acuerdo a los niveles y tipos de incidencia delictiva y violenta, y si bien, la prevención y la seguridad ciudadana parten fundamentalmente de la participación social, éstas refieren diferentes modalidades en cada escenario. En condiciones críticas, por ejemplo, iniciándose por pactos de no agresión y acceso a servicios básicos desde enfoques de cohesión social, hasta lograr acciones consensuadas que promuevan el empoderamiento y el restablecimiento del tejido social. Sin embargo, la metodología para la construcción de los planes, en algunos casos, derivó en una visión uniformadora, que no tomó en cuenta abordajes adecuados y pertinentes a la realidad de cada contexto; ponderándose el cumplimiento de los plazos previstos, sobre la solidez de los esfuerzos.

Integración

La Política Integral de Convivencia *“Considera que la Secretaría de Seguridad debe contar dentro de su estructura con un sistema de información de violencia y delincuencia...así como de un sistema de integración y articulación de la gestión local de la seguridad que permita la promoción de políticas de seguridad ciudadana a escala local, articulando la relación con los Alcaldes y funcionarios municipales...así como la creación de Consejos Municipales e Intermunicipales de Convivencia”*.

Esquema institucional de gestión de la Política Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana¹³



El esquema institucional en el que se busca promover la construcción de políticas de seguridad ciudadana a nivel local, luce un enfoque centralizado y funcionalmente segmentado; ilustrando en buena medida, los vacíos detectados y señalados por los municipios, en la construcción e implementación de los planes locales de convivencia. Ejercicios desvinculados entre los espacios de coordinación, con los alcaldes y los gobiernos locales; competencias por espacios de poder entre las propias dependencias de la Secretaría de Seguridad; procesos fragmentados e incrementalistas carentes de un enfoque holístico e integral; así como escasos esfuerzos de inclusión ciudadana más sustantiva, son algunos de los efectos resaltados por los entrevistados, como se amplía a continuación.

¹³ Política Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana para Honduras 2011-2022, Secretaría de Estado en el Despacho de Seguridad.

Preguntas generadoras del bloque

¿Qué factores fueron determinantes para garantizar la motivación, permanencia y adscripción ciudadana en el esfuerzo?

Aunque se logró determinar un ejercicio amplio de convocatoria, la ausencia o el desconocimiento de un inventario de leyes y disposiciones de política que ofreciera los mecanismos de gestión desde la interinstitucionalidad y de ésta con la participación ciudadana, como su referente necesario de actuación, generó algunos fenómenos descritos a continuación:

1. Según los entrevistados, los espacios convocados fueron escenarios de catarsis, sobre las debilidades afrontadas por la falta de recursos al interior de las dependencias; obviándose o siendo insuficiente, la construcción de capacidades previas entre los equipos facilitadores, para la sensibilización o la conducción de las reflexiones hacia la visibilización de los retos que supone la desarticulación, atomización, duplicidad, poca transparencia y falta de complementariedad entre las acciones institucionales a nivel local. Una serie de obstáculos que deberían ser subsanados, a través de la discusión y el diseño de un plan de gestión institucional e interinstitucional, previo y paralelo a cualquier tipo de inversión. Todo esto, con el objetivo de lograr la maximización de los recursos escasos, a partir de la integración y articulación de acciones, tanto estratégicas como operativas.
2. Relacionado con el fenómeno anterior, las personas abordadas en este estudio, concluyeron que la convergencia de las instituciones en la construcción de los Planes, fue meramente coyuntural y transitoria, guiada por el interés de incluir sus demandas y lograr el financiamiento correspondiente, desde los aportes de la Tasa de Seguridad. Sin embargo, aunque la convocatoria fue amplia, salvo algunos casos, en la mayoría de municipios no fue posible consolidar una plataforma de protagonismo ciudadano, que garantizara la permanencia, sostenibilidad y adaptabilidad de los esfuerzos promovidos.

En otros escenarios, ni siquiera la oferta de recursos de la Tasa de Seguridad, a partir del involucramiento en la construcción del Plan, logró ser motivación suficiente para atraer la participación institucional, argumentándose la apatía hacia la integración en espacios locales de coordinación, y fundamentalmente, por la supuesta falta de un mandato institucional interno para incorporarse en el proceso. Eso sin obviar un tercer escenario, en el que las instituciones beneficiadas desde un principio con inversiones realizadas de forma directa desde el gobierno central, subestimaron la integración a espacios municipales de gestión.

Cualquiera que haya sido el caso, continúa siendo una asignatura pendiente la consolidación de plataformas sociales e interinstitucionales de gestión local de los planes; lo que permitirá, a partir del principio de cohesión social, brindar respuestas focalizadas y adecuadas a los retos que supone las correlaciones entre factores de vulnerabilidad, riesgos y amenazas a la seguridad integral de las personas.

3. Según lo identificado por los entrevistados, la carencia o el desconocimiento de un marco referencial claro, discutido y aprobado en un esquema nacional de concertación sobre el concepto de seguridad ciudadana y prevención, así como la débil o nula comprensión sobre un modelo de gestión interinstitucional, derivó en los siguientes inconvenientes al momento de promoverse la construcción de planes municipales.
- La edición en serie de planes (en algunos casos), donde la gente percibió que los ejercicios de participación fueron meramente consultivos o para validar productos prefabricados.
 - La definición de propuestas tan amplias, que trastocaron la jurisdicción del gobierno central y el ámbito estratégico de la inversión en fortalecimiento institucional de seguridad y justicia, en una coyuntura de pocos recursos y muchas necesidades, obviándose además, el carácter eminentemente preventivo que debiesen caracterizar las propuestas.
 - La atomización de las presiones y demandas, trasladadas desde el gobierno central hacia los gobiernos municipales, despojados de los recursos para atenderlas. Las municipalidades entrevistadas, insistieron en resaltar el costo presupuestario y político que les significó la centralización de la Tasa de Seguridad, revirtiéndose además, el "Principio de Subsidiariedad" contenido en la Ley.

¿Bajo qué figura se formalizó la instancia de participación ciudadana?

En la mayoría de los casos se refirió un Consejo o una Comisión Municipal de Convivencia y Seguridad Ciudadana, segmentada en dos subcomisiones, la de prevención y la de seguridad ciudadana. Sin embargo, no fue posible aclarar los métodos de análisis de los fenómenos abordados, para entender, cómo interactúa cada subcomisión en el día a día; cómo se selecciona una u otra estrategia; cómo se complementan y armonizan las acciones entre ambas subcomisiones y cómo se miden los resultados.

¿Cómo se logra la integración de diversos segmentos priorizados?

La participación ciudadana diversa y su empoderamiento, corresponden en sí mismos, avances relevantes en materia de prevención, contribuyendo a mejorar, adecuar y transparentar la gestión y la inversión para la reducción de los factores de vulnerabilidad social, que aumentan los riesgos frente a la violencia y la delincuencia.

Según los entrevistados, existe una tendencia generalizada a dispersar los esfuerzos, en aras de diezmar las presiones sociales, en lugar de concentrar recursos en áreas estratégicas y segmentos sociales priorizados, para lograr resultados visibles.

Respecto a la población de Lesbianas, Gays, Bisexuales, Transexuales e Intersexuales (LGBTI), se identificó que la discusión liderada por las Oficinas Municipales de la Mujer, respecto a reglamentos municipales de género, abrió la puerta a la participación de éstos segmentos.

Debe resaltarse, como un hallazgo relevante, en el esquema de la prevención terciaria, un esfuerzo municipal de atención a las necesidades y demandas de las personas privadas de libertad, como lo manifestó el grupo focal de Puerto Cortés.

¿Cómo se logró la permanencia luego de formalizado el esfuerzo?

Aunque se constata la existencia de importantes iniciativas municipales orientadas a subsanar los factores de vulnerabilidad frente a la violencia; la merma en los recursos de aquellas municipalidades que antes percibían ingresos por concepto de sus propias tasas, ha afectado la cobertura y la sostenibilidad de los esfuerzos.

Los ejercicios municipales previos a la centralización de la Tasa de Seguridad, se encontraban a mitad de camino; los mismos se gestionaban a nivel local, en un esquema de protagonismos ciudadanos incipientes, y en muchos casos, desde visiones policiales. Mientras tanto, algunas de las nuevas disposiciones devenidas de la Política Integral de Convivencia, como el esquema operativo segmentado, así como la centralización de la Tasa de Seguridad, vino a despojar a las municipalidades, en gran medida, de la gestión autónoma de su seguridad y muy poco contribuyeron con aumentar los enfoques de prevención sobre aquellas medidas de control.

Debe señalarse, que salvo algunas pocas excepciones, en la mayoría de los casos las convocatorias giraron en torno a la elaboración de un plan para el acceso a recursos, mientras que la integración y el empoderamiento no fueron metas en sí mismas. Sin embargo, es importante resaltar el compromiso de la mayoría de alcaldías, que han asumido desde sus presupuestos regulares, el fortalecimiento de los programas municipales orientados a la prevención, la subvención a otras iniciativas de la cooperación internacional, así como los programas implementados desde el gobierno central.

En los municipios donde se han obtenido los desembolsos correspondientes, se informó que buena parte de la inversión ha sido para el fortalecimiento institucional, sobre todo en lo relativo a la dotación de equipos y suministros a la Policía Nacional, los sistemas de video vigilancia, y consecuentemente, a los mecanismos de reacción, así como importantes aportes a las fiscalías. Las personas entrevistadas también señalaron, que se han realizado aportes para la consolidación de los programas de prevención, dirigidos por las dependencias municipales. Sin embargo, queda pendiente el avance en los enfoques intersectoriales donde salud, educación, trabajo y otras dependencias más, se involucren en la planificación desarrollada desde el ámbito municipal.

Las comunidades aledañas a aquellos municipios que han iniciado la ejecución presupuestaria de recursos provenientes de la Tasa, señalaron que el fortalecimiento de las estrategias disuasivas, han ocasionado un repliegue del delito hacia aquellos municipios que no cuentan con los recursos aún, y que en el peor de los casos, anteriormente no registraban o no percibían índices delictivos tan elevados, como aquellos experimentados a consecuencia de intervenciones aisladas de persecución y poca prevención en municipios vecinos.

¿Los objetivos inicialmente planteados permanecieron intactos o sufrieron modificaciones en el proceso de integración?

Algunos municipios que están ejecutando recursos provenientes de la Tasa, perciben que el mayor porcentaje de las inversiones se ha orientado hacia la dotación de equipamiento a las instituciones de seguridad y justicia, proponiéndose revertir este enfoque en los próximos desembolsos, para fortalecer la inversión en programas eminentemente preventivos.

¿Existe participación, corresponsabilidad y liderazgo de instituciones?

Los entrevistados señalaron además, que las delegaciones del Ejecutivo presentes en los municipios, se rigen por sus propias dinámicas, centralizadas y poco colaborativas con esfuerzos gestionados a nivel local. Aunque el flujo de recursos provenientes de la Tasa de Seguridad, puede llegar a satisfacer demandas de las propias instituciones desplegadas a nivel local, los planteamientos transectoriales de actuación son aun débiles o inexistentes.

Las municipalidades identifican también, la poca maximización de los recursos provenientes de las diferentes carteras sectoriales, ya que las intervenciones y los servicios prestados, son diseñados de forma centralizada y poco articulados con otras iniciativas complementarias con el desempeño de las demás carteras en el ámbito local.

La totalidad de los municipios visitados, reconocen el aporte, liderazgo, compromiso y relevancia del acompañamiento brindado por la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH), y específicamente por el Instituto Universitario en Democracia, Paz y Seguridad (IUDPAS), en los programas de capacitación facilitados, así como en lo relativo al acompañamiento técnico de los Observatorios Municipales de la Violencia.

¿Existieron episodios de confrontación, polarización y/o fragmentación entre los diversos segmentos convocados?

Buena parte del protagonismo en la construcción de los Planes de Convivencia, fue de las diferentes dependencias municipales relacionadas directa o indirectamente con la prevención. Los patronatos fueron también reconocidos por la responsabilidad asumida, aún en condiciones precarias o recursos limitados, según ellos, para trasladarse a los sitios de convergencia.

Sin embargo, las municipalidades también manifestaron, haber sufrido reclamos y presiones ciudadanas durante las convocatorias. Antes estos escenarios, algunas administraciones aprovecharon el ejercicio, como una oportunidad para conocer la opinión de las personas usuarias y con ello mejorar los servicios para satisfacer las necesidades ciudadanas, como lo exaltó el grupo focal del municipio de El Progreso. En otros casos, señalaron que los cuestionamientos vertidos por las organizaciones de mujeres, en torno a la distribución del poder y los planteamientos conservadores de las sociedades patriarcales, fueron recibidos con mucha resistencia; llegando a señalarse eventos poco afortunados, donde dichas organizaciones fueron excluidas de las convocatorias.

¿Fueron las condiciones de violencia y delictividad limitantes para lograr la integración plena?

El cambio paradigmático hacia la seguridad humana, así como la seguridad ciudadana y la prevención como sus corolarios, implica un acuerdo nacional vinculante a todas las instituciones, a todos los sectores y a toda la ciudadanía que asume un rol protagónico en su implementación.

Como sucedió en la etapa de convocatoria, la falta de claridad manifestada por las personas entrevistadas, en torno a los propósitos y los alcances de la participación, la definición de los roles ciudadanos y de las instituciones, así como la politización del proceso, en algunos casos, generó incidentes violentos que diezmaron la confianza para participar; como sucedió al inicio de la construcción del Plan en el Municipio de Choloma, cuando mataron a un miembro de la Comisión de Prevención. En este punto, debe reconocerse nuevamente, el esfuerzo y la claridad conceptual de aquellas municipalidades, como el caso de La Ceiba, que asumieron estrategias de empoderamiento ciudadano para superar los obstáculos.

Empoderamiento

La implementación de la Política Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana requiere por lo menos de tres esquemas de empoderamiento:

- Uno en el ámbito de la institucionalidad de Estado, capaz de identificar su rol y sus aportes desde la función sectorial que le corresponde a cada una; las instancias de consenso y participación donde están llamadas a figurar; así como los rubros presupuestarios que podrán ser reorientados para adecuarse al enfoque preventivo. Eso, más el avance en el proceso de descentralización de la administración pública, crucial para lograr la eficacia, efectividad y transparencia en la gestión del Estado.
- En segundo lugar, lo relativo a la capacidad municipal para facilitar y promover la coordinación interinstitucional y la posibilidad de operativizar abordajes transectoriales en su territorio, con aportes presupuestarios propios.
- Y finalmente, aunque no por eso menos importante, el empoderamiento también incluye, la capacitación y la formación de capital social para gestar una ciudadanía activa que se constituya en plataformas sociales de discusión, seguimiento y auditoría social sobre la Política. En los enfoques de seguridad ciudadana y prevención, la participación ciudadana plural e incluyente, se constituye como medio y como objetivo en sí mismo.

Preguntas generadoras del bloque

¿Se determinaron corresponsabilidades ciudadanas desde el inicio del proceso? (Reuniones rotativas en cada comunidad u organización, subcomisiones de trabajo, etc.)

La población participó para validar los proyectos y fue únicamente en dos experiencias específicas, La Ceiba y Siguatepeque, donde se logró constatar el rol de la propia ciudadanía liderando los procesos, como parte de la fórmula para lograr la sostenibilidad de los acuerdos en el recambio político y ante la fragilidad institucional.

¿Se fijó una normativa interna propuesta y aprobada por el pleno?

Todos los municipios abordados, señalaron la aprobación de una normativa de funcionamiento al interno de los Comités Locales de Prevención de Violencia, Convivencia y Seguridad Ciudadana, donde se establece lo relativo a la estructura de dirección, los mecanismos para la toma de decisiones, la solución de conflictos y la membresía, entre otras cosas.

¿Se generó un programa de capacitación? (Temas, metodologías, etc.)

La mayoría de los municipios entrevistados, refieren haber participado de un programa de capacitación sobre la metodología utilizada para crear la propuesta, iniciando por la construcción del diagnóstico, el análisis de los problemas, la selección de las opciones, la construcción del plan y las herramientas para la evaluación. Por la rapidez con la que se construyeron algunos de los planes, se identificó que, si bien en la mayoría de los casos los pasos fueron facilitados por consultores encomendados para el efecto, los entrevistados se sintieron en la capacidad de entender los productos (diagnóstico y línea de base, y un plan que incluye las actividades, indicadores, metas, los responsables, costos, y forma de financiación¹⁴) y de aprobarlos.

Resulta contundente el reconocimiento de las personas entrevistadas sobre el rol que ha desempeñado UNAH-IUDPAS, como una instancia de gobierno que ha mostrado la disposición de brindar acompañamiento académico y formativo, a todas las iniciativas de capacitación y empoderamiento para la Construcción de Planes y Políticas, en coordinación con la Secretaría de Seguridad, los gobiernos municipales y la cooperación internacional.

La experiencia del municipio de Comayagua, ilustra un ejercicio interesante con la capacitación dirigido a cuadros medios profesionales jóvenes de diferentes instituciones gubernamentales y no gubernamentales, como gestores de los planes a nivel local; hecho que contribuye en alguna medida a dilucidar el cómo gestionar políticas con diversos apoyos sectoriales.

14 ¿Qué es el Programa Municipios Más Seguros?, Secretaría de Seguridad, Subsecretaría de Seguridad en Prevención y el PNUD, 2015, pg. 9.

Lo mismo sucede con el fomento de la participación de las mujeres en los programas facilitados y promovidos por NDI y ONU MUJERES-PNUD, reconociendo que el enfoque de género es vital en cualquier planteamiento de prevención. El empoderamiento y el liderazgo asumido especialmente por las mujeres del municipio de Siguatepeque, con muestras de sororidad y alianzas entre lideresas comunitarias y funcionarias de la administración pública, permite la incidencia desde una visión integral y ampliada, sobre los planteamientos de seguridad y desarrollo que tomen en cuenta las necesidades de ellas.

¿Los integrantes conocen la propuesta técnica y metodológica de trabajo con la que se construye el plan, así como su implementación y seguimiento?

La ciudadanía entrevistada, reconoce haber sido beneficiaria de programas interesantes y pertinentes de formación sobre la metodología para elaborar los planes, así como otras de carácter complementario, que les permitió comprender la racionalidad de los esfuerzos.

Es importante aclarar aquí, que en la mayoría de los municipios visitados, ya existía previamente una Tasa de Seguridad, con la cual se financiaba un plan municipal. Efectivamente, haberse adscrito al proceso de construcción de los Planes de Convivencia y Seguridad Ciudadana les permitió, en algunos casos, tener acceso a los recursos de la Tasa. Sin embargo, los entrevistados de algunos municipios, señalaron que luego de aprobado el plan y recibidos los recursos de la tasa, continuaron implementando los planes que desarrollaban anteriormente, por adecuarse de mejor manera a las necesidades locales. En este punto, surge la duda, sobre la base que utiliza el Estado para monitorear el gasto y evaluar los impactos esperados a raíz de la aprobación de los planes y si se está velando por la preservación del carácter preventivo de los mismos.

En relación a la implantación de nuevos observatorios de seguridad en lugares donde ya operaban aquellos con el auspicio de IUDPAS; el ejercicio de consulta registró la percepción, de que se están duplicando esfuerzos, sobrecargando a las instituciones de manera innecesaria y erogándose recursos que podrían utilizarse para fortalecer las capacidades para mejorar la gestión de información y el análisis.

¿Cuál es el rol de los instrumentos normativos y legales del contexto hondureño en el empoderamiento y la promoción de la participación ciudadana en esfuerzos de prevención?

En términos generales, la mayoría de los municipios entrevistados, identificaron a la Ley de Seguridad Poblacional (La ley de la Tasa), así como aquellas relativas a su funcionamiento institucional.

¿Existe relacionamiento ciudadano con las instituciones de seguridad, justicia y el Ejecutivo para el abordaje de la prevención?

La estrategia seleccionada para avanzar en la discusión del plan, fue la integración del Comité Local de Prevención de Violencia, Convivencia y Seguridad Ciudadana, a partir de dos comisiones, la de seguridad ciudadana y la de prevención; la primera integrada mayormente por elementos policiales y la segunda por las dependencias municipales. Sin embargo, al percibir la ciudadanía que no existirá un esquema de gestión claro, ni un acuerdo político al más alto nivel que lo respalde, los aportes sectoriales y la participación ciudadana no ocupan el lugar protagónico que les corresponde, salvo pocas excepciones.

Experiencias municipales

Bajo el marco referencial de la Política Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana así como la conducción metodológica del PNUD y la Secretaría de Seguridad, el desarrollo de los Planes Locales de Convivencia y Seguridad Ciudadana contiene las siguientes acciones:

- La **capacitación** de autoridades regionales, departamentales y municipales, así como de seguridad y justicia en la formulación de Planes Locales de Convivencia y Seguridad Ciudadana;
- La **organización de espacios de discusión** con Comisionados Regionales, Gobernadores, Alcaldes, Policía, autoridades de justicia, sociedad civil organizada y comunidades, para la toma de decisiones sobre la planeación de la Convivencia y la Seguridad Ciudadana;
- **Conformación del Comité Local de Prevención de Violencia, Convivencia y Seguridad Ciudadana**, el espacio en que se define la planificación de las estrategias y donde se realiza el seguimiento y evaluación de las acciones propuestas;
- **Diagnóstico y línea de base**, para definir los contenidos y la focalización de las acciones en el plan local.
- **Talleres de priorización de los problemas y zonas de la intervención integral** con integrantes del Comité de Seguridad Local a través de un ejercicio específico donde se definen las zonas de intervención interinstitucional basados en el diagnóstico.
- **Formulación del plan** a través del desarrollo de talleres especiales los cuales se realizarán de manera participativa para definir las estrategias a desarrollar para el control de los problemas delictivos identificados, el fortalecimiento institucional de los operadores de seguridad y justicia, la recuperación de espacios públicos, las acciones preventivas con grupos vulnerables, etc.
- **Certificación del Plan;**
- La **supervisión de la ejecución del Plan** por parte de la Secretaría de Seguridad y el responsable del municipio, con el Comité Local de Prevención de Violencia, Convivencia y Seguridad Ciudadana; y
- El **monitoreo del Plan** según las medidas acordadas en el plan, con información basada en la línea de base, así como los datos de los observatorios y el sistema de información policial¹⁵.

15 ¿Qué es el Programa Municipios Más Seguros?, Secretaría de Seguridad, Subsecretaría de Seguridad en Prevención y el PNUD, 2015, pgs 9-10.

a) Municipio del Distrito Central

“El municipio continúa trabajando con los barrios del DC de acuerdo a sus posibilidades, aunque la Ley dice que hay recursos para echar a andar los planes”. (Grupo Focal DC, 2015)

En el año 2014, inicia la experiencia de construcción del Plan de Convivencia y Seguridad Ciudadana en el Distrito Central. El punto de partida del proceso, fue una convocatoria amplia y diversa hacia las instituciones de seguridad y justicia, oficinas municipales, organismos no gubernamentales que trabajan en áreas de seguridad, organizaciones de mujeres, patronatos, juntas de agua y ligas de fútbol. Siendo menester resaltar la participación activa del partido de oposición (Partido Libertad y Refundación). Todas las instituciones involucradas, participaron en el programa de capacitación sobre metodologías para la construcción de un plan de seguridad ciudadana, facilitado por el PNUD con el respaldo del Instituto Universitario en Democracia, Paz y Seguridad (IUDPAS) de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH).

La integración del diagnóstico correspondiente, fue desarrollado a partir de dos tipos de actividades: la revisión de estadísticas institucionales y la discusión comunitaria.

“Se involucraron a todas las instituciones que producen datos, a las organizaciones de sociedad civil que trabajan en el tema y a los operadores de la CARSI¹⁶. Las oficinas de la alcaldía como la policía municipal, desarrollo social y la regiduría tres (que trabaja con los patronatos) también formaron parte de la iniciativa. Desde el principio la participación de los patronatos fue más constante que la de las instituciones de justicia. En el caso de la Policía Nacional la poca participación se debió a los constantes cambios en el personal, cosa que no ha logrado superarse hasta el momento”.

Debido a la fuerte necesidad de resolver la inseguridad que aqueja a las comunidades, la ciudadanía fue la primera en responder al llamado. Sin embargo, las posibles implicaciones de su comparecencia en la construcción del plan, generó una sensación de temor, que terminó neutralizando su participación. Ante el obstáculo referido, el equipo facilitador conformado por miembros de PNUD y la Alcaldía, tomó la decisión de trasladar las mesas de diálogo y discusión fuera de las propias comunidades, con el objetivo de propiciar un ambiente de diálogo y mayor confianza, lejos de las amenazas locales. Luego de tres meses de trabajo en las instalaciones de IUDPAS, PNUD y algunos hoteles, fue posible la construcción del plan, así como la celebración de un cabildo abierto dentro del municipio, para su validación.

¹⁶ La Iniciativa Regional de Seguridad para América Central (CARSI) es un programa por lo cual Estados Unidos colabora con América Central para mejorar la seguridad ciudadana. Sus cinco objetivos son: 1. Crear calles seguras para los ciudadanos de la región; 2. Desbaratar el movimiento de los criminales y el contrabando en y entre los países centroamericanos; 3. Apoyar el desarrollo de gobiernos fuertes, capaces y responsables en América Central; 4. Restablecer la presencia efectiva del Estado, los servicios y la seguridad en las comunidades en peligro; y 5. Fomentar mayores niveles de coordinación y cooperación entre los países de la región, otros asociados internacionales y donantes para combatir las amenazas a la seguridad regional.

“Casi nunca nos reunimos en las propias comunidades porque las personas no hablan de estos temas en los lugares donde viven”.

Aunque no existió motivo alguno de exclusión, tampoco se perfiló una estrategia de convocatoria e integración específica; y no fue sino hasta avanzado el proceso, que con la intervención de ONU Mujeres respaldando a la Oficina Municipal de la Mujer (OMM), que se dio énfasis en el tema de género dentro del plan y en la integración de mujeres de forma intencional. Las personas entrevistadas consideraron, que hizo falta tiempo para la identificación e implementación de diferentes estrategias de inclusión a jóvenes, población LGBTI y/o representaciones étnicas.

Previo a la promulgación de la **Ley de Seguridad Poblacional**, que vino a centralizar la recaudación y el manejo de la Tasa de Seguridad, el Distrito Central percibía por dicho concepto 40,000 millones de lempiras al año, según declaración de los participantes; recursos que eran ejecutados a través de los diferentes programas y dependencias municipales, así como en otros esfuerzos desplegados en la circunscripción como es el caso de los Centros de Alcance¹⁷.

En este esquema de concentración de los recursos, las responsabilidades financieras adquiridas por la municipalidad quedaron sin sustento, ocasionando que las presiones por demandas presupuestarias insatisfechas, rápidamente se hicieron sentir. Este hecho obligó a la municipalidad, a redistribuir su presupuesto para atender los compromisos adquiridos, en espera del flujo de recursos ofrecidos bajo la condición de la certificación de su Plan Local de Convivencia y Seguridad Ciudadana.

La municipalidad señala que respetó de principio a fin la metodología facilitada por PNUD. El Alcalde respaldó todas las convocatorias y nombró a dos representantes municipales para brindar el seguimiento respectivo, como fue requerido. La motivación de las instituciones que participaron en el desarrollo del Plan Local de Convivencia y Seguridad Ciudadana fue asegurar la introducción de sus propias necesidades en el documento, motivo por el cual resulta imposible hablar de la integración de una plataforma local, ya que mientras los recursos no fluyan, todos los actores siguen sus propias dinámicas institucionales.

La municipalidad continúa apoyando los proyectos ejecutados por el gobierno central en las zonas intervenidas en el Distrito Central, aunque a la fecha no ha recibido aún el desembolso de la Tasa de Seguridad. Para lograr mayor coherencia y eficacia con el Plan de Seguridad, también se ha avanzado con la alineación de las ordenanzas municipales correspondientes, en apoyo al Plan y su ejecución. Mientras que la implementación de

¹⁷ Los Centros de Alcance nace como producto de un convenio entre el Programa Alianza Joven Honduras y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). Hay aproximadamente 40 Centros de Alcance en los barrios más peligrosos del país. La idea de los centros es lograr una plataforma comunitaria que facilita las intervenciones y que se convierte en un punto de referencia para todos los programas de prevención de la violencia de la comunidad. Luis Mazariegos et. al, “Sistematización: Centros de Alcance Por Mi Barrio Honduras”, Alianza Joven Honduras, enero 2014, 5.

los programas de prevención de violencia, pavimentación de calles, asistencia social y el funcionamiento de algunos centros de mediación, siguen en marcha con apoyo del Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS).

“Hemos revisado los análisis sobre el gasto de la Tasa de Seguridad, y menos del 0% de los recursos han sido invertidos en las municipalidades, mientras que los gastos en represión aumentan cada día más”.

A partir de los testimonios recogidos, es notable que prevalece un ambiente de desmotivación en el municipio, derivada de la frustrada certificación de su plan. De hecho, además de estudiar detenidamente la Ley de Seguridad Poblacional, también sistematizaron la experiencia de otras municipalidades que ya han logrado la certificación; aduciendo que, finalizado el acompañamiento metodológico para la construcción del plan, la municipalidad no volvió a recibir apoyo ni orientación para la certificación.

“Creemos que los constantes cambios de funcionarios en la Secretaría de Seguridad y las pocas directrices institucionales limitan el avance y la sostenibilidad de los procesos. La vez pasada, uno de ellos (de la Secretaría) vino a querer explicar qué era un observatorio, cuando ya nosotros teníamos nuestro observatorio funcionando.” (...) Ha pasado mucho tiempo, tan grave es, que la última vez pidieron que cambiáramos el plan y que se actualizara con datos de este año. ¿Cómo vamos a cambiar un plan que se aprobó en cabildo abierto?”

b) Municipio de Siguatepeque

“(...) nuestro municipio es un paso convergente entre los diversos puntos cardinales del país, a veces los problemas vienen de otros sitios, por eso la visión debe extenderse hasta allí”. (Grupo Focal Siguatepeque, 2015)

En el municipio de Siguatepeque, la experiencia de coordinación social para el abordaje de la prevención de violencia se remonta a finales de la década de los noventa con el Proyecto Aldea Global¹⁸.

En el año 2012, NDI-Honduras, comienza a apoyar al municipio de Siguatepeque en la construcción de su Política Municipal de Prevención; ejercicio que inició por una serie de diálogos, capacitaciones, talleres locales; así como la participación de la municipalidad en un intercambio centroamericano de experiencias municipales en la materia¹⁹.

El diagnóstico para instrumentalizar la toma de decisiones en torno al diseño del plan, tomó en cuenta la información recabada en visitas comunitarias, así como los datos cualitativos ofrecidos por el Observatorio del IUDPAS-UNAH.

“Las visitas personales son más contundentes que una convocatoria escrita, hay más posibilidad de lograr compromisos”.

El esfuerzo de construcción del Plan Local de Convivencia y Seguridad Ciudadana fue liderado y convocado por la Alcaldía, contando con el protagonismo de la Red de Mujeres y de los Jóvenes Embajadores de la Prevención; involucrando además a los patronatos, las juntas de agua, dos iglesias (Protestante y Católica), las Secretarías de Salud y Educación, la Fiscalía, el Juzgado de Paz, la Policía Nacional, la OMM, la Cruz Roja, Programa CONVIVIR²⁰, el Observatorio de la UNAH y la Oficina Municipal de la Juventud. A la fecha, el Plan ha sido aprobado en dos cabildos abiertos que aún no ha sido certificado.

En este contexto, el NDI acompañó a la Red de Mujeres, una plataforma de organización y participación ciudadana de lideresas comunitarias y representantes políticas, quienes a los largo de los años han trabajado por mejorar la vida de las mujeres y sus familias, a partir de la gestión de programas y proyectos de salud sexual y reproductiva, seguridad alimentaria, así como albergues para mujeres y niñez víctimas de violencia doméstica, entre otros proyectos. La inquietud de las mujeres de querer superar las necesidades de

18 Fundado en 1983, el Proyecto Aldea Global (PAG) es un esfuerzo enfocado en la búsqueda de comunidades justas, pacíficas y productivas, a través del empoderamiento para la reducción de la violencia doméstica y la superación de la pobreza. <http://www.paghonduras.org/acerca-del-pag/historia/?lang=es>

19 Ver: Intercambio Internacional México – América Central Sobre Diseño Participativo de Políticas Públicas de Seguridad Ciudadana con Enfoque Preventivo a Nivel Municipal, NDI, Santa Tecla, La Libertad, El Salvador, 22 al 24 de septiembre del 2014.

20 Con fondos de Cooperación Alemana KFW, Convivir promueve la participación protagónica y sostenible de los jóvenes en la revitalización y utilización de los espacios seguros en las comunidades.

la población, coincidió en 2012 con la celebración de la “Escuela de Liderazgo Femenino” facilitada por NDI, oportunidad donde surgió la alianza entre el NDI y la Red.

El acompañamiento por parte del NDI, continuó aportando al empoderamiento de las mujeres, aunque ahora, haciéndose énfasis en la gestión local de políticas municipales de seguridad ciudadana con enfoque preventivo. Este hecho motivó a la Red a retomar la búsqueda del diálogo con las instituciones, no sin antes, realizar una serie de visitas barriales, setenta y seis en total, con el objeto de conocer las necesidades y renovar las alianzas con la comunidad. En este nuevo ejercicio, fue posible la vinculación de la Red de Mujeres con los “Embajadores de la Prevención”, un programa de liderazgos juveniles promovido por la Secretaría de Seguridad.

“En aquel entonces, tuvimos setenta y seis visitas comunitarias, contando con el apoyo de un Comisario de la Policía Nacional, quien nos ayudó bastante porque hicimos un mapeo de los delitos en el municipio; también realizamos caminatas en diferentes barrios, Parnazos, por ejemplo, donde los agentes de la Dirección Nacional de Investigación Criminal (DNIC) nos resguardaron porque fue a las diez de la noche”.

Uno de los principales logros de esta dinámica, fue el apoyo decidido de la municipalidad constituyéndose como líder del proceso; la designación de una regidora mujer como encargada de dar seguimiento a la Red y su esfuerzo, fue un asunto crucial porque hubo identificación con las demandas planteadas por las mujeres.

Pese a todo el esfuerzo realizado, y no obstante, el empoderamiento social e institucional en el tema, el constante cambio en los empleados públicos ha ocasionado el atraso e incumplimiento de los compromisos asumidos en los planes operativos anuales del municipio. Sin embargo, debido a las dinámicas altamente participativas en la convocatoria, integración y coordinación en Siguatepeque, el recurso más valioso continúa siendo la fortaleza del tejido social; hecho que se verifica cuando las personas que han sido funcionarias públicas, patentizan su compromiso con el esfuerzo, incorporándose a título personal como parte del Consejo Municipal de Convivencia, en espera de mayor estabilidad, así como de una respuesta más organizada por parte del Estado.

El Consejo Municipal de Convivencia y Seguridad Ciudadana, elabora cada año un plan operativo y lo que no es posible ejecutar en el año por cualquiera motivo, es recalendado para el año siguiente, entendiendo que la política es un instrumento de gestión.

“(..) aunque el plan no está certificado, pueden ver que ya estamos trabajando con la red de jóvenes y mujeres, estamos listos para hacer efecto multiplicador, trabajar en las comunidades y avanzar con ellas”.

c) Municipio de Comayagua

“(...) Un plan sin tasa es una visión sin acción; los proyectos visualizados carecen de financiamiento”. (Grupo Focal Comayagua, 2015)

Para el municipio de Comayagua, el antecedente de la construcción del Plan de Convivencia y Seguridad Ciudadana, se ubica en el Programa Interagencial de Seguridad Humana de Naciones Unidas, un esfuerzo enfocado desde el año 2008 en la reducción de la violencia que afecta a jóvenes y adolescentes en riesgo, a partir de cuatro ejes estratégicos: 1- Cooperación entre Agencias de Naciones Unidas: Organización Panamericana de la Salud/Organización Mundial de la Salud (OPS/OMS), Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), Fondo para la Infancia de las Naciones Unidas (UNICEF), PNUD, Unión de Voluntarios de las Naciones Unidas (UNV), Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). 2- El papel de los Alcaldes 3- Participación de Redes Locales. 4- Participación de Protagonistas Sociales a través de la integración del Consejo Municipal de Lucha Contra la Violencia.

“El municipio antes del Plan siempre había trabajado la seguridad, así que no se trata de nada nuevo ya que se ha hecho énfasis en la seguridad como un pilar de desarrollo”.

Fue hasta el año 2014, con la figura de los Intermediarios de GIZ, un programa que consiste en la formación de capital humano joven para la construcción de políticas públicas, que se hizo posible retomar el marco referencial y de acción promovido por el Programa Interagencial y por los esfuerzos desarrollados por el municipio.

El punto de partida del programa, fue la capacitación a diecisiete jóvenes colaboradores –llamados Jóvenes Intermediarios– de diferentes instancias gubernamentales y no gubernamentales con presencia en Comayagua, quienes bajo la conducción de una consultora de GIZ, facilitaron todo el ejercicio de construcción del plan, desde el diagnóstico hasta la edición final del documento.

“(...) los intermediarios recibimos 1 año de formación con GIZ. Cada módulo tenía su razón de ser en el proceso de construcción de los planes. Incluso generamos productos que fueron utilizados en las reuniones de discusión tales como cartas situacionales, mapas de actores, etc.”

La convocatoria general fue liderada por el gobierno municipal, organizándose la discusión en torno a cuatro ejes temáticos: juventud, seguridad, empleo y educación. Se estima que en total participaron más de treinta organizaciones entre operadores de justicia, iglesias, Cruz Roja, medios de comunicación, academia, ligas deportivas, patronatos, bomberos, Secretaría de Salud y Educación, Cámara de Turismo, iniciativa privada y oficinas municipales. Sin embargo, se advierte que no existió estrategia alguna para incorporar la participación de las mujeres y sus demandas específicas.

“Se incluyeron a mujeres que tenían algo que aportar; la idea no fue tener enfoques sexistas, pero sí valorándose la familia como el símbolo de la prevención”

Según el Consejo Municipal de Convivencia, la respuesta a la convocatoria fue contundente, en un municipio donde el gobierno goza del apoyo de todos los sectores. Sin embargo, al igual que en otros contextos, se resintió la poca participación de la Policía Nacional, del sistema de justicia y de la propia Secretaría de Seguridad; así como el fenómeno de los constantes cambios de funcionarios públicos que inexorablemente debilitan y alteran los compromisos por parte del Estado.

El diagnóstico fue integrado con información estadística, así como por otra de carácter más cualitativa, recopilada en las mesas interinstitucionales; espacios donde se analizaron los problemas, se discutieron las acciones y se validaron las propuestas del plan.

Actualmente el Consejo Municipal de Convivencia y Seguridad Ciudadana se encuentra integrado por dos Comisiones, la de Seguridad y la de Prevención. La Iglesia y la Cámara de Comercio juegan un papel preponderante, de hecho, ambos sectores se encuentran representados en el Consejo, al igual que el grupo de Jóvenes Intermediarios. La municipalidad ha venido apoyando diversas acciones desde sus capacidades financieras; esperando la certificación del plan, que permita el retorno de aquellos recursos que fueron centralizados por las disposiciones de la Ley de Seguridad Poblacional, así como de otras oportunidades de gestión.

Existen otros esfuerzos complementarios, relativos a la armonización de las demás políticas y ordenanzas municipales para lograr una mayor integralidad a la hora de iniciar la implementación del plan.

El Consejo externó su demanda de transparencia, respecto a la inversión del Observatorio entre la Secretaría de Seguridad y CISALVA ya que solo de esa manera, podrá garantizarse el logro de los frutos esperados.

d) Municipio de La Ceiba

“En esta ciudad éramos orgullosos de ser caribeños... los que aquí crecimos lo hicimos con otra cultura, eso se nos metió. El problema es que sin fuentes de trabajo la gente de aquí mismo se metió a querer resolver sus cosas con sangre y narcotráfico. (Grupo Focal La Ceiba, 2015)

El municipio de La Ceiba trabaja desde el año 2009 en una iniciativa integral de prevención liderada por el Club Rotario, la Cruz Roja y la Cámara de Comercio, en un esfuerzo que aglutina a diversas instituciones públicas y privadas, así como a organizaciones de sociedad civil, la Red de Mujeres contra la Violencia, los patronatos, las universidades, las organizaciones de la diversidad sexual, catastro, el observatorio de IUDPAS en las instalaciones del Centro Universitario Regional del Litoral Atlántico (CURLA-UNAH), la casa de la cultura, la Iglesia Evangélica y Cáritas representando a la Iglesia Católica.

“El Consejo de Convivencia y Seguridad Ciudadana es un ente apartidista e independiente del gobierno municipal. Estamos integrados desde hace muchos años y tenemos mucha credibilidad. La sociedad civil lidera los esfuerzos de acuerdo a los temas que se tratan y la experiencia de cada miembro; las dependencias municipales están integradas, pero no se trata de un espacio del gobierno”.

Con la llegada de PNUD en el año 2014, la iniciativa local fue relanzada a partir de una nueva convocatoria que aglutinó al Proyecto Alianza Joven de Honduras y a los operadores de la CARSI.

Debido a los altos índices de violencia que existían en el municipio, la ciudadanía experimentó mucho temor a la hora de involucrarse; se detectó que la transmisión televisada de los talleres donde se construía el plan, era un factor que acrecentaba dicho sentimiento. El Consejo contrarrestó tal inconveniente, convocando a los medios de comunicación para aclarar que la participación ciudadana se desarrollaba desde un enfoque meramente preventivo. La estrategia asumida dio el resultado esperado, y el nuevo mensaje difundido por los propios medios de comunicación, contribuyó con que finalmente se pudiera consolidar el Consejo Municipal de Convivencia y Seguridad Ciudadana.

“Ahora ya nadie tiene miedo de salir en la televisión en una actividad junto a la Policía, se sabe que las relaciones comunitarias se enfocan en la prevención.”

La participación activa de la juventud, las mujeres organizadas y los grupos LGBTI, dada la experiencia de larga data en la consolidación de redes en el Municipio, permitió la maximización y el agotamiento de todas las etapas preliminares hasta llegar al plan que ahora se implementa.

“Todas las organizaciones teníamos la necesidad de resolver, llegó un momento en que el crimen organizado tomó la ciudad, cuando, históricamente, ésta ha sido una muy tranquila. Los jóvenes no estaban disfrutando de su vida de joven, sino que estaban encerrados; los Centros de Alcance han sido una buena experiencia para responder en parte a las necesidades de la juventud. Sin embargo, nos falta incrementar el empleo. Estamos trabajando en eso, en 4 años hemos avanzado enormemente”.

La metodología propuesta por PNUD fue revisada, adecuada y validada por el Consejo, con el acompañamiento técnico de USAID; esto incluyó algunas valoraciones sustanciales sobre el observatorio de la violencia de IUDPAS.

Todas las personas e instituciones que participaron del relanzamiento de la iniciativa, se inscribieron en un programa de capacitación sobre seguridad ciudadana, mismo que fue auspiciado por PNUD; así como otro programa de capacitación sobre género, respaldado por la AECID, ambos ejercicios certificados por IUDPAS-UNAH. Con el primero, se logró la consolidación del Consejo de Prevención; mientras que con el segundo, se conformó el observatorio local de género. Otros talleres complementarios con el apoyo de Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA), la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), la Agencia de los Estados Unidos de América para el Desarrollo Internacional (USAID) y del Proyecto de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) han permitido fortalecer el aporte de los operadores de justicia en temas de seguridad, criminología y mediación de conflictos.

Para la realización del diagnóstico municipal, el Consejo utilizó toda la información institucional disponible, así como aquellos datos cualitativos obtenidos en las consultas ciudadanas; dichos insumos instrumentalizaron el análisis de los problemas, así como la identificación de las soluciones mismas. La figura de la Cruz Roja fue importante para lograr el acceso pacífico a las “zonas calientes” e involucrar a las personas de estas comunidades en la búsqueda de soluciones. El antecedente de la construcción de la política de género, con el apoyo de la Cooperación Menonita, permitió que colectivos LGBTI y de mujeres, jugaran un rol protagónico en la discusión del Plan.

En el municipio de La Ceiba, existe la preocupación acerca de la petición de la Asociación de Municipios de Honduras (AMHON) de realizar nuevamente el plan, así como una nueva certificación. Sin embargo, el Consejo ha estimado que esto sería desconocer el trabajo que les ha llevado su plan actual.

“(..) No queremos que nos digan que debemos hacer otro plan, porque estarían desconociendo el esfuerzo de cinco años del municipio. Es más bien ofrecer el fortalecimiento de aquellas áreas en donde hay debilidad en el plan. (..)Queremos que ese mensaje llegue a la Secretaría, que sepan que en La Ceiba todos estamos trabajando articulados y que sabemos que esto viene de algún consultor que quiere que volvamos a hacer los planes”.

A la fecha, el municipio de La Ceiba ha logrado la certificación de su plan municipal así como la recepción de dos desembolsos provenientes de la Tasa de Seguridad. Los recursos del primer desembolso fueron invertidos en su mayoría, para el fortalecimiento logístico y operativo de la Policía Nacional; el segundo desembolso desea orientarse con mayor precisión al tema de la prevención. Se identifica a los Centros de Alcance como una estrategia efectiva de trabajo en lugares donde no existía presencia pública y donde se ofrecen proyectos de desarrollo, agua potable, pavimentación, capacitaciones y empleo.

“Deseamos evitar que los desembolsos a las municipalidades se conviertan en la caja chica del gobierno central para gastos de fortalecimiento institucional de seguridad y justicia, el cual le compete a ellos, ya que nuestro rol es la prevención”.

Actualmente, se desarrolla una campaña dirigida al sector empresarial, con el objetivo de reducir el nivel de sesgo hacia las poblaciones que habitan en territorios con alto nivel de violencia, buscando incrementar las oportunidades de empleo y emprendedurismo juvenil. Inicialmente, el Centro Asesor para el Desarrollo de los Recursos Humanos (CA-DERH) era considerado solo apoyo a la productividad y al empleo, ahora se asume como una importante medida de prevención.

“Se necesitan abordar los problemas desde sus causas, la política de niñez y juventud no cuenta con recursos suficientes, la mayoría de inversiones se hacen en represión y cada vez hay más secuelas, que resultados positivos de esa visión”.

La municipalidad ha estructurado un Plan Integral de Desarrollo, contando con interlocutores de las instituciones públicas nacionales. La percepción de los encuestados es que, el gobierno central insiste en realizar acciones paralelas a los espacios de coordinación municipal, debilitando los esfuerzos y duplicando los gastos.

“La Secretaría de Seguridad no propone soluciones claras de acuerdo a las necesidades de cada contexto; únicamente buscan crear más recreo vías y aumentar los vehículos de la Policía, aunque eso no soluciona las causas de la violencia, solamente buscan atender las recomendaciones de sus propios consultores y alcanzar sus metas, libres de cualquier tipo de impacto. No solo con canchas deportivas se arreglan los problemas, si no existen acompañamientos diversos, dicha infraestructura se convierte en el escenario de la propia violencia. Es necesario dar a conocer el presupuesto asignado a las Secretarías en el municipio y ordenar su inversión de acuerdo a las necesidades locales; por ejemplo, se sabe que la Secretaría de Trabajo tiene rubros importantes para apoyar la prevención”.

La Ceiba reconoce que este es un esfuerzo dinámico que identifica e incorpora a nuevos actores constantemente. A la fecha se han registrado en total ciento setenta personas que representan a diversas entidades, según declaración de las personas participantes en el grupo focal, trabajando en la revisión anual del Plan Local, a partir de una serie de indicadores, así como la construcción y ejecución del Plan Operativo Anual (POA) año a año. La municipalidad también avanza en la adecuación de las ordenanzas municipales para lograr mayor coherencia y eficacia.

La Ceiba cuenta desde el año 2011 con su propio observatorio local en alianza con la UNAH. A pesar del ofrecimiento de la Secretaría de Seguridad de instalar un observatorio nuevo con acompañamiento técnico de CISALVA de Colombia, el Consejo decidió valorar la sostenibilidad, el tiempo y otros recursos de las instituciones y organizaciones locales; optando por quedarse con el observatorio de IUDPAS, aprovechando la capacidad de análisis que han podido alcanzar en cinco años de operación local.

“Todos los que estamos aquí somos voluntarios de un esfuerzo colectivo para ver resultado. Hace poco identificamos un aumento en los homicidios, entonces debemos ver y analizar por qué ocurre y solventar eso. Todos esos recursos se pagan, no son donaciones así que debemos ver como los usamos de forma responsable ya que lo tendremos que pagar los ceibeños. (...) Tenemos un observatorio que viene de IUDPAS-UNAH con personal bastante sólido y respetable, el crear acciones paralelas no es bueno. Sucede que la municipalidad tiene que pagar a alguien para que trabaje paralelamente en algo que ya estamos haciendo con el observatorio IUDPAS-UNAH; si necesitan alguna estructura más rígida, deben hablar con la UNAH y darle forma, porque de lo contrario, debilitan el esfuerzo de la municipalidad con el trabajo que ya se hace. La duplicidad de trabajo y esfuerzo, económicamente no es bueno”.

e) Municipio de Tela

“Las convocatorias encabezadas por la alcaldía se extendieron a los barrios que se consideraban en riesgo. Todos fueron llamados para trabajar bajo el principio de participación ciudadana” (Grupo Focal Tela, 2015)

El municipio de Tela constituye una de las pocas localidades, donde no existía esfuerzo alguno de prevención desde la alcaldía, previo a la promulgación de la Política Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana. Y aunque el apoyo técnico de NDI y PNUD comenzaron entre el 2011 y el 2014 respectivamente, tampoco fue posible avanzar mucho por la falta de voluntad política; hasta que en el año 2014, el nuevo gobierno edil facilitó un mejor escenario.

La convocatoria encabezada por la alcaldía se extendió a los barrios que se consideraban en riesgo. La ciudadanía y las instituciones fueron llamadas a trabajar bajo el principio de “participación ciudadana” fueron involucradas la Secretaría de Salud, la Cámara de Comercio e Industria (CCI), la Cámara de Turismo, los Cuerpos de Policía (DNIC, tránsito, preventiva, fronteras), la fiscalía, los patronatos, la Oficina Municipal de la Mujer, el Registro Nacional de las Personas, representantes de la Dirección de Migración, bomberos, la Red de Mujeres “Mariposas libres” y el Juzgado de Niñez.

La ciudadanía y las instituciones participaron de dos fases de capacitación, así como en la elaboración de dos diagnósticos, uno facilitado por NDI y el otro por PNUD. El concurso de estos dos organismos, facilitando los mismos procesos generó confusiones, mismas que se resolvieron hasta que fue posible consolidar los dos productos anteriores. La llegada del Observatorio CISALVA, causó nuevas discrepancias respecto al manejo de la información, ya que desde el año 2013 el municipio contaba con un observatorio en alianza estratégica con el IUDPAS-UNAH.

“La llegada del observatorio de CISALVA ha complicado y duplicado los esfuerzos; mientras que IUDPAS-UNAH ya validó los datos, la Secretaría de Seguridad con el Observatorio CISALVA no ha termina de validar los datos de 2014 (a finales de 2015). El encargado del Observatorio Municipal es inestable, cuando renuncia se pierde todo el proceso y cuesta reiniciar; IUDPAS-UNAH es más estable y con mayores capacidades de análisis. El mes pasado (mayo, 2015) la Secretaría de Seguridad varió el instrumento de CISALVA lo que hace todo más confuso. Además, se contribuye a la saturación de actividades ya que todas las instituciones validan la información de ambos observatorios”.

Una constante dentro del municipio, ha sido el poco involucramiento ciudadano a causa del temor frente a la criminalidad común, la criminalidad asociada a las maras y la narcoactividad en esa región. A pesar de todos los obstáculos, el Consejo de Convivencia finalmente logró la elaboración del plan bajo la metodología de PNUD y su posterior validación en cabildo abierto en octubre de 2014.

Aunque el Plan ya ha sido aprobado por el municipio y certificado por la Secretaría de Seguridad, aún no se han recibido los desembolsos provenientes de la Tasa de Seguridad. Además, los entrevistados señalaron la saturación de reuniones como el principal impedimento para asistir a las convocatorias del Consejo; de hecho, relataron que al mes de junio de 2015, solo han podido reunirse en dos ocasiones sin lograr la presencia de todas las instituciones.

Pese a todos los inconvenientes, es indiscutible el rol protagónico de la alcaldía en Tela, señalando que los planteamientos hechos por el Consejo se convierten casi de inmediato en ordenanzas municipales, tal como la prohibición de venta y consumo de licor en lugares públicos luego de cierta hora; la readecuación vial en el tema de tránsito; así como las medidas orientadas a la recuperación de espacios públicos.

El Alcalde municipal identificó cuatro áreas prioritarias de trabajo: seguridad, infraestructura, turismo y educación. Actualmente, se trabaja en la elaboración del marco normativo que regulará al Consejo Municipal de Convivencia y Seguridad Ciudadana, así como su articulación con otros Consejos de alcaldías vecinas (La Ceiba, Choloma y Puerto Cortés) hecho que les permitirá compartir experiencias exitosas entre municipalidades.

El sector privado realiza aportes sustanciales en infraestructura, a cambio de exenciones fiscales; mientras que la municipalidad continúa con sus programas sociales, de acuerdo a las declaraciones vertidas en el grupo focal.

Al igual que otras municipalidades visitadas, los entrevistados en Tela argumentan que la Secretaría de Seguridad, además de no hacer efectivos los desembolsos de la Tasa de Seguridad, se dedica a ejecutar proyectos directamente, obviando consultar o atender las necesidades específicas de la ciudadanía, e irrespetando los espacios de coordinación local.

f) Municipio de El Progreso

“(...) En relación a la Tasa de Seguridad, el gobierno central invierte los recursos por su cuenta; la política es de arriba hacia arriba y ha chocado con la solicitud de hacer planes, cuando en realidad, ellos ejecutan los recursos de forma aislada; obviando que la modernidad emana de los municipios y de la propia ciudadanía”. (Grupo Focal El Progreso, 2015)

El Consejo Municipal de Convivencia y Seguridad Ciudadana de El Progreso, señaló que en los últimos ocho años, se han ejecutado acciones en materia de prevención y control de delito, cuyos gastos habían sido sufragados con la tasa de seguridad municipal de la alcaldía. Con la aprobación de la Ley de Seguridad Poblacional, el municipio inició la construcción del plan con el apoyo técnico de PNUD, quien durante tres meses consecutivos, facilitó una metodología hasta concluir con la edición y la aprobación en cabildo abierto del producto generado.

“(...) El poder de convocatoria que hubo para la construcción del plan local, fue aprovechado por muchos para traer su rosario de peticiones; así, que entre más participativos se hacen los procesos, mayores expectativas se generan, causando presiones a la municipalidad para ejecutar, no solo políticas de seguridad, sino de salud, educación y vivienda entre otras más. Aunque al final, nunca se hacen las transferencias presupuestarias correspondientes para fortalecer la gestión local al servicio de la población”.

La convocatoria realizada por parte de la alcaldía, buscó abrir un espacio de trabajo con todos los operadores y otros sectores del municipio. En un primer momento, fueron elaborados dos diagnósticos específicos: uno sociodemográfico y el otro de seguridad. Los problemas identificados fueron la inseguridad en primer lugar, seguido de la falta de educación y la falta de empleo. Toda la información recabada en la revisión estadística y los grupos focales con los patronatos, las redes de mujeres y los comités de agua, fueron georreferenciados para su seguimiento.

“El proceso de construcción intentó ser ampliamente democrático, y aunque hubo algunas inconformidades respecto a las visiones diferenciadas sobre los conceptos de desarrollo, seguridad y planes locales, la municipalidad cumplió con su obligación de escuchar. Hubo grupos inconformes que decidieron abandonar el espacio, otros en cambio, permanecieron integrados hasta lograr la respuesta a sus peticiones, de eso se trata la democracia. De hecho, los planes incluyen peticiones de los grupos más contrarios a la administración municipal”.

Luego de consolidada la información de los diagnósticos, todos los sectores consultados volvieron a integrarse en grupos focales para la construcción del plan, un proceso que estuvo bajo la dirección del Departamento de Convivencia y Prevención Social de la alcaldía. El instrumento generado consideró tres áreas de trabajo prioritario: El mapa municipal de la violencia, el observatorio municipal de la violencia y el Centro de Emergencia Municipal (CEM #100).

A lo largo de todo el ejercicio, la Cámara de Comercio ha ostentado un fuerte liderazgo, facilitando la integración de mujeres y jóvenes emprendedores, desde el programa de MIPYMES (Micro, pequeñas y medianas empresas). Es relevante señalar, que existe mucha articulación con el Consejo de Infancia y Adolescencia.

El municipio avanza en la implementación de su plan operativo anual, partiendo desde una lógica de seguridad institucionalizada, que implica la armonización en la inversión de recursos propios y de otros aportes recibidos de la cooperación internacional. Sin embargo, una de las principales preocupaciones es lograr un mayor nivel de confianza, apoyo y acompañamiento técnico y financiero por parte del gobierno central hacia el municipio.

La municipalidad de El Progreso, también reciente la focalización de la inversión en el municipio vecino de San Pedro Sula, hecho que genera un repliegue delictivo hacia su demarcación. Además, el cobro del peaje entre San Pedro Sula y El Progreso, éste último en calidad de municipio dormitorio, afecta a la ciudadanía que paga diversas tasas, pero que no percibe beneficio alguno por ellas.

Con la certificación del plan y los desembolsos correspondientes, el municipio pretende ampliar los esfuerzos para mejorar la calidad de vida de la población y alcanzar niveles óptimos de desarrollo. En este sentido, según declaración de los participantes, El Progreso se constituye en el primer municipio del país en finalizar su Plan Local de Desarrollo Estratégico 2014-2018 (que se elaboró con todo el cuerpo técnico de la alcaldía y un consultor externo); y en el segundo municipio en la valoración de indicadores de transparencia de acuerdo a los cumplimientos de su sitio web.

g) Municipio de Choloma

“(...)Choloma ha aumentado exponencialmente su población, mientras que el Estado delega todas las responsabilidades a la municipalidad, sin transferir los recursos necesarios, y peor aún, arrebatándole aquellos con los que contaba anteriormente”. (Grupo Focal Choloma, 2015)

Con el ánimo de mejorar el clima de negocios afectado por una creciente ola de violencia homicida, en el año de 1996, la Cámara de Comercio, junto con los patronatos y la Iglesia Católica decidieron organizarse para sufragar los gastos de combustible, radiopatrullas, municiones y hasta un sobre sueldo pagado a 30 policías por medio de planilla. Cuatro años más tarde, en el año 2000, fue negociada formalmente la Tasa de Seguridad municipal cuya administración quedó en manos de la Cámara de Comercio. En ese momento, según las personas entrevistadas, se hablaba de represión por desconocimiento del tema de prevención, motivo por el cual la Tasa continuó invirtiéndose en combustible, patrullas, motos y repuestos.

En el año 2008, con el ánimo de revertir la tendencia en el gasto de las tasas municipales a nivel nacional, el gobierno central decidió convocar las denominadas “Mesas de Seguridad Ciudadana”; sin embargo, según declaraciones de las personas entrevistadas, la debilidad en los planteamientos metodológicos, la participación de delincuentes infiltrado, de policías coludidos con el crimen, la proyección televisada de las reuniones, así como la identificación del espacio con gorras y playeras distintivas entre los participantes, constituyó una mezcla letal que cobró la vida de tres miembros de la mesa.

Pese a la amenaza inminente, el problema de inseguridad obligó a la ciudadanía a involucrarse en la búsqueda de soluciones; así que luego de suprimirse la transmisión televisada de las mesas de discusión, y de segmentarse la participación entre la mesa de seguridad y la de prevención, pudo incrementarse la confianza, y por ende, la participación de la población. Todos los esfuerzos de integración, coincidieron en el año 2009 cuando la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) ofreció a la alcaldía un programa de apoyo técnico para la construcción del plan de seguridad. Sin embargo, los avances fueron interrumpidos por la crisis institucional que culminó en un golpe de Estado.

A partir de la Ley de Seguridad Poblacional, el municipio se enroló en la propuesta de apoyo técnico ofrecida por el Proyecto de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y respaldada por la Secretaría de Seguridad.

Todo comenzó, con la convocatoria oficial realizada por el alcalde, cuya respuesta no se hizo esperar, en la medida que la participación significaba la posibilidad de obtener recursos. Las instituciones participantes fueron el Programa Alianza Joven de USAID, la Fundación Nacional para el Desarrollo de Honduras (FUNADEH), la Cámara de Comercio, las organizaciones de sociedad civil enfocadas en el trabajo con niñez, juventud y mujeres, el magisterio, la Federación de Patronatos, la Oficina Municipal de la Mujer y las demás dependencias municipales, quienes en su conjunto quedaron bajo la coordinación del enlace técnico de PNUD.

Con respecto a la integración del grupo, se recuerda la débil participación de la Policía Nacional, debido a los cambios constantes de personal; mientras que en el caso del sistema de justicia, no se manifestó voluntad alguna por responder al llamado. El mayor protagonismo fue de los operadores CARSI y de la Cámara de Comercio.

En el ínterin del proceso de construcción, el liderazgo que asumió ONU Mujeres en respaldo de la Oficina Municipal de la Mujer, fue fundamental para aumentar y fortalecer la participación con enfoque de género. Otro hecho relevante, fue la sensibilización de los comerciantes del área, a raíz de confrontarse con la realidad de inseguridad de los empleados fuera de las empresas; reconociéndose, que no bastaba con la seguridad perimetral de las empresas y los negocios, sino con medidas que contribuyeran con la reducción de los asaltos, la prevención y erradicación de los abusos sexuales, principalmente a empleadas (en una zona mayoritariamente de maquilas) y finalmente los asesinatos o las lesiones que tienen un impacto social, económico y productivo.

Para la realización del diagnóstico, el punto de partida fue el observatorio de la violencia de IUDPAS-UNAH, cuyos datos estaban validados por las instituciones al momento de construirse el plan. La información ofrecida por el observatorio, fue discutida, complementada y validada por la población, en una serie de grupos focales cuyos resultados fueron georreferenciados. Aunque el diagnóstico no constituye una línea de base, se espera con el tiempo ir construyendo los indicadores correspondientes a cada proyecto.

Las capacitaciones facilitadas con el apoyo de PNUD y respaldadas por IUDPAS-UNAH fueron desarrolladas antes, durante y finalizada la construcción del plan, el cual fue validado en cabildo abierto y certificado por la Viceministra de Seguridad en el año 2013.

A pesar que el municipio de Choloma ha concluido la construcción de su Plan Local de Desarrollo Estratégico con una temporalidad de cinco años (2012-2018), éste no ha podido obtener una transferencia de los fondos de la Tasa de Seguridad, existiendo un alto nivel de frustración y descontento en ese sentido.

“Aunque se construyó el Plan atendiendo a cabalidad la metodología de PNUD, lo cierto es que cuando dejó de funcionar la tasa municipal, dejó de funcionar el espacio de coordinación ya que el dinero nos unía. Ahora solo queda el problema sin solución y la frustración por sentirnos engañados. Anteriormente teníamos la tasa y un comité de ciudadanos que reunía dinero a partir de rifas y maratones para mejorar las habitaciones de la Policía Nacional. Actualmente solo se reúne la Cámara de Comercio, la Municipalidad y la Policía una vez al mes”.

Bajo la promesa de la Tasa de Seguridad al fideicomiso municipal, según declaración de los entrevistados, USAID transfirió a la municipalidad la responsabilidad de la contratación de coordinadores y subcoordinadores de los Centros de Alcance. La municipalidad continúa atendiendo el requerimiento del gobierno central de apoyar los proyectos de recreo vías y de diseño ambiental; mientras que la Oficina Municipal de la Mujer ha seguido realizando las acciones comprometidas de prevención con las redes de mujeres. En general, la municipalidad considera que ha cumplido con las responsabilidades, pero no obtiene los recursos esperados.

“Sabemos que existen transferencias directas para algunos componentes del Proyecto Alianza Joven y para los Centros de Alcance, pero, eso no fue lo se dijo, cuándo generaron las expectativas de construir un plan entre la población y las instituciones”.

Se estima que el gobierno central realiza inversiones paralelas a los planes municipales, siguiendo sus propias agendas al margen de las necesidades ciudadanas y la compatibilidad con la visión integral que se construyó. Se ha registrado la visita de un representante de la Secretaría de Seguridad, ofreciendo proyectos de introducción de agua y otras obras menores, que no se armonizan con el plan de desarrollo municipal; más allá de eso, la Secretaría de Seguridad no ha vuelto a involucrarse con el municipio y ha sido únicamente el FHIS quien ha abanderado algunos proyectos como las cámaras de vigilancia con recursos del Banco Mundial (BM).

La municipalidad también reprocha el poco involucramiento de las Secretarías de Salud y de Educación, quienes deberían aportar decididamente con intervenciones de mayor envergadura que aborden las verdaderas causas de los problemas que afectan a las familias y en especial a las mujeres, a la juventud y a la niñez.

La Secretaría de Seguridad y CISALVA ha establecido un nuevo observatorio en Choloma, paralelo al observatorio local de la violencia de IUDPAS-UNAH, Valle de Sula, cuya existencia previa convoca un comité de análisis.

“(…) a diferencia del observatorio local de la violencia que teníamos con IUDPAS-UNAH, ahora hemos hecho este ejercicio para que queden aquí los datos, pero el servidor está en la Secretaría de Seguridad junto con CISALVA en Colombia. Lo positivo es, que la información la tenemos aquí y podemos tomar decisiones inmediatas, lo negativo es, que el servidor y la plataforma está en Colombia. Esperamos que pronto haya una unificación entre los nuevos observatorios y la capacidad de análisis de IUDPAS-UNAH, aunque esto aún no se ha logrado”.

h) Municipio de Puerto Cortés

“Nuestro sistema de seguridad es diferente al resto del país, partimos del modelo de seguridad humana, no solo pública e individual, sino seguridad en salud, en trabajo, en estudio, etc. La sociedad civil y las autoridades locales están incluidas en el sistema, el fenómeno de criminalidad debe ser abordado localmente debido al principio de proximidad”. (Grupo Focal Puerto Cortés, 2015).

Con la toma de posesión del actual gobierno edil en el año 2006, y en respuesta a una fuerte demanda social de más y mejor seguridad, se tomó la decisión de realizar una convocatoria para integrar a juzgados, policías, patronatos, directivas sectoriales y periodistas, en la búsqueda de soluciones conjuntas a los problemas. Pasado un tiempo y luego de la primera convocatoria, la alcaldía tomó la iniciativa de efectuar una serie de visitas y reuniones bilaterales con las instituciones presente dentro del ámbito municipio; buscando conocer las necesidades e incluirlas en un plan de trabajo integral. La agenda de visitas incluyó a la Cámara de Comercio, patronatos, jefes de policía, tránsito, fronteras (en puerto marítimo), fiscalías, juzgados, redes de mujeres y juntas de agua, quedando integrados finalmente como un Comité de Seguridad Municipal.

En el mes de febrero del año 2007, es aprobada en cabildo abierto la tasa municipal de seguridad; la decisión se hizo acompañar de la contratación de una empresa israelí experta en seguridad, responsable de diseñar el plan operativo de seguridad del municipio.

Con la llegada de PNUD años después en la coyuntura de la Ley de Seguridad Poblacional, la municipalidad aceptó la propuesta metodológica ofrecida, como la ruta respaldada por la Secretaría de Seguridad para construir el Plan de Convivencia y Seguridad Ciudadana.

El diagnóstico generado en un primer momento, evidenció la falta de recursos humano calificado, como la principal debilidad del municipio; por lo que no tenía ningún sentido seguir invirtiendo en infraestructura y tecnología de seguridad, si no se contaba con el personal idóneo para operarlo. En atención a la debilidad identificada, el municipio ha direccionado un alto porcentaje del presupuesto en el fortalecimiento del capital humano. Ese mismo criterio se ha utilizado en la prevención y la reinserción de privados de libertad, quienes han concluido su bachillerato y ahora demandan el apoyo de universidades que lleguen a los centros de detención. En conclusión, se avanza en implementar el concepto de seguridad humana en todas sus dimensiones. El modelo también hace mucho énfasis en el fortalecimiento institucional y el fortalecimiento del gobierno local que ejerce la alcaldía municipal.

La municipalidad se interesa en que la juventud y las mujeres sean beneficiarias directas de los diferentes programas gestionados por las comisiones municipales, entendiendo que dichas acciones, complementan y aportan a la seguridad, y fundamentalmente, a la prevención. La municipalidad también genera inversión en salud, educación seguridad y justicia.

En el proceso de negociación de la Tasa de Seguridad, según los entrevistados, la municipalidad incidió, por medio de sus representantes políticos en el Congreso de la República, para que quedara consignado en el texto de la Ley de Seguridad Poblacional **artículo 37 Compensación de Fideicomisos municipales** que “En los casos que ya existan experiencias exitosas reconocidas internacionalmente en temas de seguridad ciudadana en planes o programas implementados en un municipio y que reúnan los requisitos estipulados en la presente disposición, se autorice fideicomiso para la transferencia de recursos del “Fondo de Protección y Seguridad Poblacional” hacia el fideicomiso creado por el mismo municipio; transferencia que mínimamente debe cubrir de manera proporcional, los importes que dejaría de percibir el municipio de manera temporal de la tasa municipal de seguridad...”

No obstante, luego de recibir 8 millones anuales por concepto de la Tasa Municipal de Seguridad, desde el año 2011, con la entrada en vigencia de la Ley de Seguridad Poblacional, sus ingresos fueron reducidos a 6 millones anuales. Actualmente, los recursos gestionados han permitido que aproximadamente el 40% del plan se auspicia con fondos de la Tasa de Seguridad, un 40% con fondos de la alcaldía, y un 20% con fondos de la cooperación externa. Una vez al año la municipalidad realiza un ejercicio de rendición de cuentas en cabildo abierto y la ciudadanía participa de forma activa.

Preocupa a la municipalidad el contenido de la nueva Ley de Transporte, que obliga a poner cámaras en cada unidad vehicular de transporte público, sin aclarar quién va a monitorearlas; la municipalidad asumirá ésta responsabilidad y la respuesta la coordinará con La Fuerza Nacional de Seguridad Interinstitucional (FUSINA).

i) Municipio de San Pedro Sula

“Aparte del miedo, la gente muestra apatía de participar en procesos donde los esfuerzos no se verán reflejados inmediatamente, solo cuando ven los resultados la gente se motiva a participar”. (Grupo Focal SPS, 2015)

La construcción del Plan de Convivencia y Seguridad Ciudadana comenzó en el año 2011 con el acompañamiento técnico del PNUD; el proceso fue participativo e implicó el reconocimiento de actores, temas, así como de las condiciones de violencia y delictividad que abordaría el Plan.

En el municipio de San Pedro Sula, operan más de cuatrocientas organizaciones de sociedad civil, decidiéndose convocar a las instituciones más representativas, como plataformas sociales que aglutinan a las demás. ONU Mujeres por su parte, contribuyó con la inclusión de la perspectiva de género, apoyada en la participación de redes de mujeres; mientras que una fuerte plataforma LGBTI también fue participe de la discusión. Por el contrario, en el tema de la juventud, no se logró identificar un interlocutor específico, así que el plan únicamente dejó visibilizado el componente.

Conscientes de la dificultad para abordar temas de inseguridad en las “zonas calientes” la facilitación de PNUD decidió realizar las convocatorias ciudadanas fuera de las comunidades.

El Diagnóstico, como principal producto de ese espacio de trabajo, fue socializado a todos los sectores (sociedad civil, empresa, iglesias, operadores de justicia, otros) surgiendo dos subcomités específicos: uno de seguridad y uno de prevención; y aunque ninguno de ellos es parte de la estructura orgánica de la alcaldía municipal, dieron pie a la apertura de un Departamento de Prevención, que sí está adscrito a dicha estructura, como dependencia de la Oficina Municipal de Prevención, Transporte y Seguridad.

A la fecha, San Pedro Sula cuenta con un plan aprobado, validado, certificado y con dos desembolsos de la Tasa de Seguridad. Sin embargo, la primera transferencia de fondos realizada en el 2013 no pudo ejecutarse por desacuerdos entre el sector privado como el Fidecomiso de los fondos y la alcaldía municipal, situación que obligó la devolución de los fondos. Este hecho se repitió con el segundo desembolso en el 2014.

(...)El antecedente [de la Tasa de Seguridad] ha sido siempre la coordinación de acciones entre la alcaldía y la empresa privada; se sabe que esto no va a ser fácil, porque la alcaldía está limpiando su imagen. La empresa privada y sociedad civil siempre han estado, pero existe celo de quien hace cada cosa”.

Con el apoyo de la Secretaría de Seguridad, se ha implementado un observatorio local de la violencia, que tiene acompañamiento técnico de CISALVA. Cada viernes, se reúne el comité de análisis para hacer seguimiento a la problemática del municipio en materia de seguridad ciudadana; mientras que una vez al mes, se realiza una jornada de validación de los datos sobre violencia y criminalidad. Las personas entrevistadas manifiestan su preocupación en torno a la ausencia de un censo de población real que fundamente correctamente las tasas municipales de eventos de violencia y criminalidad.

Recomendaciones

Para la Subsecretaría de Seguridad

- Continuar socializando el contenido de la Política Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana, entre las veinticinco instancias llamadas a participar en su implementación, así como en la totalidad de municipalidades del país.
- Facilitar un ejercicio de construcción de mecanismos de gestión multinivel e intersectorial.
- Promover la firma de compromisos sectoriales, que respalden los mecanismos de gestión identificados, para lograr un mayor acompañamiento institucional a los esfuerzos gestados desde los Consejos de Convivencia y Seguridad Ciudadana a nivel local.
- Propiciar espacios de capacitación y actualización, sobre la reducción de factores de vulnerabilidad, a partir de abordajes multisectoriales, con miras a consolidar el enfoque preventivo y de respeto a los derechos humanos en las agendas de desarrollo en todos los niveles de la administración pública.
- Construir herramientas de control y monitoreo sobre las acciones comprometidas por los órganos sectoriales en cada municipio, para verificar el nivel de involucramiento en la implementación de la Política, por parte de las veinticinco instancias llamadas a concursar en su implementación.
- Avanzar hacia la sistematización de las experiencias implementadas, para retroalimentar las líneas de trabajo y adaptarse a las necesidades del contexto.
- Acompañar la construcción de líneas de base, que permitan la medición de los resultados e impactos de los planes y las políticas ejecutadas en cada municipio.
- Promover mecanismos claros para la integración de hombres, mujeres, jóvenes, población LGBTI, grupos raciales diversos y personas con discapacidad en el diseño de los planes, su ejecución y evaluación.

- Promover espacios de diálogo intermunicipales para identificar lecciones aprendidas y mejores prácticas como parte de la gestión del conocimiento a nivel nacional.
- Facilitar espacios de encuentro entre Comisiones Municipales aledañas, para establecer acciones conjuntas, verificar ventajas, así como para identificar repliegues delictivos o zonas de incidencia criminal que rebasen las circunscripciones municipales.
- Constituirse como un referente de acompañamiento permanente y continuo, para las municipalidades que discuten, aprueban e implementan sus planes y políticas de convivencia y seguridad ciudadana.
- Definir un reglamento claro para la certificación de planes.

Para la sociedad civil

- Promover espacios locales, regionales y nacionales de discusión y reflexión para la construcción de un referente conceptual, que fortalezca y respalde el diseño del modelo de gestión, las orientaciones presupuestarias y el acuerdo político al interno del Estado.
- Favorecer el incremento de capacidades para la auditoría social sobre políticas y planes de seguridad ciudadana y prevención.
- Acompañar los procesos de convocatoria para la discusión construcción e implementación de planes, fortaleciendo en el Estado un enfoque de actuación incluyente y participativa.
- Involucrarse activamente en la discusión, construcción, implementación y evaluación de los planes y las políticas municipales de convivencia y seguridad ciudadana.
- Constituirse como plataformas sociales que permitan el traslado de la agenda de seguridad en el recambio político y que contribuyan con la estabilidad de las acciones ante la fragilidad de la administración pública.
- Favorecer investigaciones temáticas sobre los factores de vulnerabilidad ante la violencia que afectan a mujeres, niñez, juventud, grupos étnicos, población LGBTI y discapacitados.
- Realizar informes independientes sobre el avance en la implementación de los planes y las políticas a nivel local.
- Facilitar esfuerzos para el empoderamiento social a partir del fortalecimiento de capacidades para el análisis y la incidencia sobre temas de prevención y respeto a los derechos humanos, hacia la administración pública.
- Consolidar redes intermunicipales de análisis, apoyo e incidencia en materia de seguridad ciudadana y prevención.
- Propiciar el empoderamiento de hombres y mujeres, jóvenes, población LGBTI, representaciones étnicas y personas discapacitadas para integrarse como redes en las diferentes etapas del ciclo de las políticas y los planes.

Para los gobiernos municipales

Recuperación de experiencias municipales en la construcción de planes de convivencia y seguridad ciudadana, Honduras 2015

- Fortalecer a los cuadros técnicos de planificación para mejorar la transversalización del enfoque de género, niñez y derechos humanos, dentro de los planes y las políticas de desarrollo local como una apuesta sólida a la prevención.
- Mantener una dinámica constante de diálogo, consulta y articulación con las dependencias gubernamentales y no gubernamentales dentro del municipio, para que se integren a la discusión, construcción e implementación de las políticas públicas locales desde un enfoque intersectorial.
- Promover la coordinación interinstitucional en el ámbito municipal.
- Ponderar la inversión social para la reducción de factores de vulnerabilidad ante la violencia, como una apuesta decidida por prevenir el delito y garantizar los derechos humanos.
- Facilitar procesos de consulta y diálogo ciudadano en alianza con liderazgos locales, permitiendo conocer las necesidades más sentidas de la población para ser tomadas en cuenta a la hora de decidir acciones de política pública.
- Promover estrategias de inclusión y empoderamiento para hombres y mujeres de todas las edades, etnias y capacidades diferenciadas, así como para población LGBTI, que se involucren en la discusión, análisis e implementación de programas de prevención de la violencia desde el protagonismo ciudadano.
- Construir y gestionar una cartera de proyectos, articulados con la política o el plan municipal de prevención, que permitan el acceso a recursos nacionales e internacionales.
- Fortalecer espacios de relacionamiento y concertación entre gobiernos municipales (pares) para fortalecer la incidencia sobre el avance de la descentralización a nivel nacional.
- Accionar en esquemas de transparencia y rendición de cuentas.

Bibliografía

- Política Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana para Honduras 2011-2022 Secretaría de Estado en el Despacho de Seguridad.
- Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil, Congreso Nacional de la República de Honduras (Decreto 67-2008 y sus reformas).
- Ley de Policía y Convivencia Social, Congreso Nacional de la República de Honduras (Decreto 226-2001).
- Ley para la Prevención, Rehabilitación y Reinserción Social de Maras y Pandillas, Congreso Nacional de la República de Honduras (Decreto 141 y 170-2001).
- Ley de Municipalidades, Congreso Nacional de la República de Honduras (Decreto 134-1990 y sus reformas).
- República de Honduras, Visión de País 2010-2038 y Plan de Nación 2010-2022 (Decreto 289-2009).
- Ley de Seguridad Poblacional, Capítulo IV Fideicomiso para la Administración del Fondo de Protección y Seguridad Poblacional, Capítulo I, Artículo 37. Congreso Nacional de la República de Honduras (Decreto No. 105-2011).
- Sistematización: Centros de Alance Por Mi Barrio Honduras, Luis Mazariegos et. al, Alianza Joven Honduras, enero 2014.
- Intercambio Internacional México – América Central Sobre Diseño Participativo de Políticas Públicas de Seguridad Ciudadana con Enfoque Preventivo a Nivel Municipal, NDI, Santa Tecla, La Libertad, El Salvador, septiembre 2014.

Entrevistas

- Entrevista realizada por equipo de trabajo NDI a Volker Haman, en instalaciones de GIZ, Tegucigalpa, M.D.C.; Honduras, C.A. 25 de mayo de 2015.
- Entrevista realizada por el Equipo NDI a Fanny Gallo, en instalaciones del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo instalaciones de Tegucigalpa M.D.C.; Honduras, C.A., 26 de mayo del 2015.
- Entrevista Realizada por el Equipo de Trabajo de NDI, a: Theodore Glenn, Mauricio Cruz, Jesús Núñez, María Gabriela Rivera, Gabriela Lema, en instalaciones de USAID Tegucigalpa M.D.C., Honduras C.A., 26 de Mayo de 2015.
- Entrevista Realizada por el Equipo de Trabajo de NDI, a: Carlos Latorre Bel Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, instalaciones AECID Tegucigalpa M.D.C., Honduras C.A., 5 de junio de 2015.
- Grupo Focal desarrollado por el equipo de investigación del NDI a: Grupo de participantes de la construcción del Plan Local de Seguridad Ciudadana del Municipio del Distrito Central, en instalaciones de la Alcaldía Municipal, 28 de mayo del 2015.
- Grupo Focal desarrollado por el equipo de investigación del NDI a: Grupo de participantes de la construcción del Plan Local de Seguridad Ciudadana del Municipio de Siguatepeque, en instalaciones de la Alcaldía Municipal, 29 de mayo de 2015.
- Grupo Focal desarrollado por el equipo de investigación del NDI a: Grupo de participantes de la construcción del Plan Local de Seguridad Ciudadana del Municipio de Comayagua, en instalaciones de la Alcaldía Municipal, 29 de mayo de 2015.
- Grupo Focal desarrollado por el equipo de investigación del NDI a: Grupo de participantes de la construcción del Plan Local de Seguridad Ciudadana del Municipio de La Ceiba, en instalaciones de la Alcaldía Municipal, 2 de junio de 2015.
- Grupo Focal desarrollado por el equipo de investigación del NDI a: Grupo de participantes de la construcción del Plan Local de Seguridad Ciudadana del Municipio de Tela, en instalaciones de la Alcaldía Municipal, 2 de junio de 2015.
- Grupo Focal desarrollado por el equipo de investigación del NDI a: Grupo de participantes de la construcción del Plan Local de Seguridad Ciudadana del Municipio de El Progreso, en instalaciones de la Alcaldía Municipal, 3 de junio de 2015.
- Grupo Focal desarrollado por el equipo de investigación del NDI a: Grupo de participantes de la construcción del Plan Local de Seguridad Ciudadana del Municipio de Choloma, en instalaciones de la Alcaldía Municipal, 1 de junio de 2015.
- Grupo Focal desarrollado por el equipo de investigación del NDI a: Grupo de participantes de la construcción del Plan Local de Seguridad Ciudadana del Municipio de Puerto Cortés, en instalaciones de la Alcaldía Municipal, 1 de junio de 2015.
- Grupo Focal desarrollado por el equipo de investigación del NDI a: Grupo de participantes de la construcción del Plan Local de Seguridad Ciudadana del Municipio de San Pedro Sula, en instalaciones de la Alcaldía Municipal, 4 de junio de 2015.

Anexo 1: Instrumento de Recolección de Datos

Convocatoria, integración y empoderamiento

#	Convocatoria
1	¿Bajo qué criterios se definió a quienes involucrar en el proceso?*(marco legal, víctimas, población de la circunscripción por segmentos etarios, por sexo, por grupo de interés, ninguno en especial)
2	¿Cuál fue la estrategia de convocatoria utilizada? *(¿Cómo se logró captar la atención del segmento seleccionado)
3	¿Existieron dificultades para lograr una convocatoria satisfactoria, si/no, por qué?
4	¿Cómo se superaron las dificultades para realizar la convocatoria? *(mecanismos, horarios, lugares, intermediación de líderes)
5	¿Qué recursos necesitaron movilizarse para garantizar la convocatoria?
6	¿Fueron las condiciones de violencia y delictividad limitantes para lograr una convocatoria plena? ¿Cómo se superó el problema?

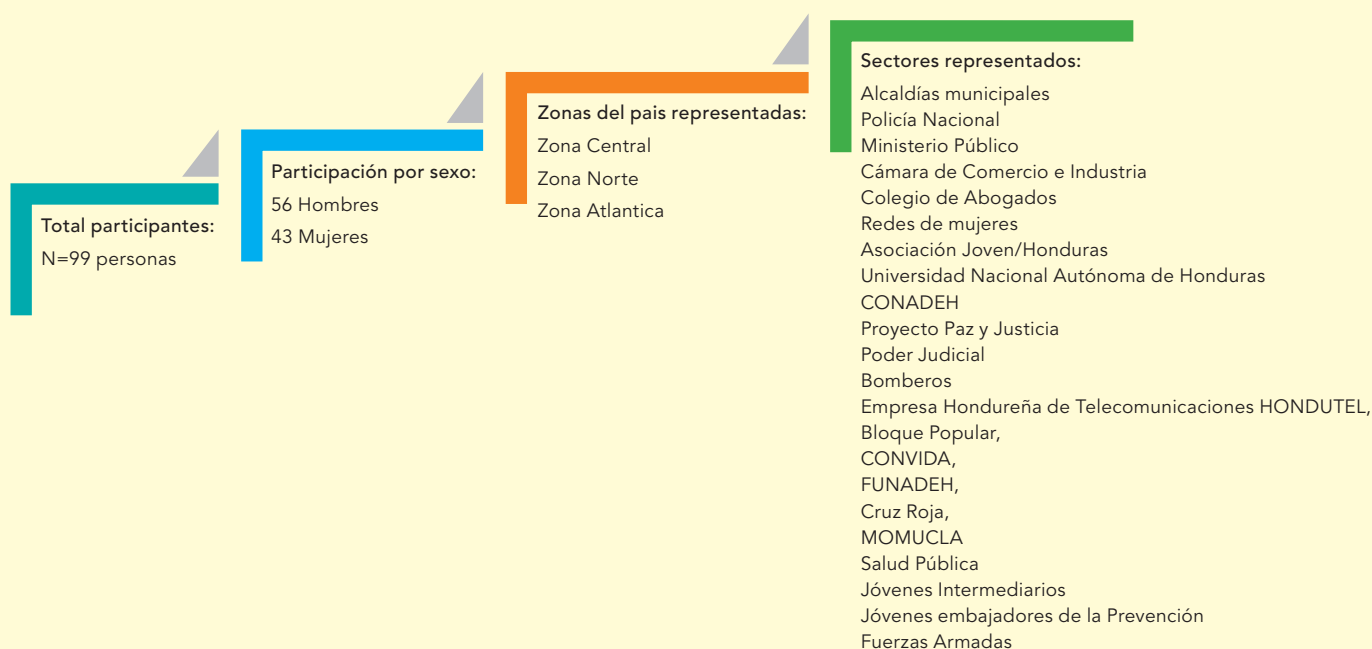
#	Integración
1	¿Qué factores fueron determinantes para garantizar la motivación, permanencia y adscripción ciudadana en el esfuerzo?
2	¿Bajo qué figura se formaliza la instancia de participación ciudadana?
3	¿Cómo se logra la integración de diversos segmentos priorizados? *jóvenes, mujeres, LGBTI, afrodescendientes, indígenas, hombres, comerciantes, etc.
4	¿Cómo se logra la permanencia luego de formalizado el esfuerzo?
5	¿Los objetivos inicialmente planteados permanecieron intactos o sufrieron modificaciones en el proceso de integración?
6	¿Existe participación, corresponsabilidad y liderazgo de instituciones?
7	¿Existieron episodios de confrontación, polarización y/o fragmentación entre los diversos segmentos convocados? ¿Cómo se logró la integración?
8	¿Fueron las condiciones de violencia y delictividad limitantes para lograr la integración plena? ¿Cómo se superó el problema?

#	Empoderamiento
1	¿Se determinaron corresponsabilidades ciudadanas desde el inicio del proceso? *(Reuniones rotativas en cada comunidad u organización, subcomisiones de trabajo animación, facilitación, memoria, actas, etc.)
2	¿Se fijó una normativa interna propuesta y aprobada por el pleno?
3	¿Se generó un programa de capacitación? *(temas, metodologías, etc.)
4	¿Los integrantes conocen la propuesta técnica y metodológica de trabajo con la que se construye la estrategia de trabajo, así como su implementación y seguimiento?
5	¿Cuál es el rol de los instrumentos normativos y legales del contexto hondureño en el empoderamiento y la promoción de la participación ciudadana en esfuerzos de prevención?
6	¿Existe relacionamiento ciudadano con las instituciones de seguridad, justicia y del Ejecutivo para el abordaje de la Prevención?

Anexo 2: Descripción de la Sistematización

Para rescatar y caracterizar la experiencia de participación ciudadana en la construcción de planes locales de convivencia y seguridad en 9 municipios seleccionados, se realizó un recorrido a partir de la convocatoria extendida por la *Subsecretaría* de Seguridad en Prevención de la Secretaría de Estado en el Despacho de Seguridad, abordándose a los diversos sujetos y a las instituciones que participaron en los procesos y que guardan consigo esa memoria. En total se registró la participación de 99 personas, 56 hombres y 43 mujeres.

Diagrama No. 07.- Caracterización de la sistematización



Fuente: NDI, Grupos Focales-2015

Descripción de la Participación en los Grupos Focales

Tabla No. 01.- Tabla de Datos de Grupo Focal en el Municipio de Siguatepeque

PARTICIPANTES SIGUATEPEQUE	FRECUENCIA
Alcaldía Municipal	21
Salud Pública	1
Policía Nacional de Honduras	1
Red de Mujeres	2
Fuerzas Armadas	1
Ministerio Público	1
CONVIVIR	1
Jóvenes contra la Violencia	1
Cruz Roja	1
TOTAL	30

Tabla No. 02.- Tabla de Datos de Grupo Focal en el Municipio de Comayagua

PARTICIPANTES COMAYAGUA	FRECUENCIA
Alcaldía Municipal	5
Cámara de Comercio	1
Intermediaria	1
TOTAL	7

Tabla No. 03.- Tabla de Datos de Grupo Focal Municipio de Choloma, Cortés

PARTICIPANTES CHOLOMA	FRECUENCIA
Ministerio Público	1
FUNADEH	1
Asociación Jóvenes/Honduras (USAID)	1
PNUD	1
CONVIIDA	1
Cámara de Comercio	1
MOMUCLA	1
Alcaldía Municipal	3
TOTAL	10

Tabla No. 04.- Tabla de Datos de Grupo Focal Municipio de Puerto Cortés, Cortés

PARTICIPANTES PUERTO CORTÉS	FRECUENCIA
Alcaldía Municipal	5
Bloque Popular	1
TOTAL	6

Tabla No. 05.- Tabla de Datos de Grupo Focal Municipio de La Ceiba, Atlántida

PARTICIPANTES LA CEIBA	FRECUENCIA
Alcaldía Municipal	6
PNUD	1
Asociación Jóvenes-Honduras (USAID)	2
CONADEH	1
UNAH: CURLA	1
Paz y Justicia	1
TOTAL	12

Tabla No. 06.- Tabla de Datos de Grupo Focal Municipio de Tela, Atlántida

PARTICIPANTES - TELA	FRECUENCIA
Policía Nacional	3
Alcaldía Municipal	8
Redes de Mujeres	2
Colegio de Abogados de Tela	1
UNAH Centro Local de Tela	2
Poder Judicial Tela	2
AHL	1
Secretaría de Seguridad	1
CCIT	1
TOTAL	21

Tabla No. 07.- Tabla de Datos de Grupo Focal Municipio de El Progreso, Yoro

PARTICIPANTES - EL PROGRESO	FRECUENCIA
Policía Nacional	3
Alcaldía Municipal	5
Bomberos	1
Hondutel	1
CCIP	2
Ministerio Público	1
TOTAL	13

Tabla No. 08.- Tabla de Datos de Grupo Focal Municipio de San Pedro Sula, Cortés

PARTICIPANTES - SAN PEDRO SULA	FRECUENCIA
Alcaldía Municipal	7
Policía Nacional	1
TOTAL	8

Tabla No. 09.- Tabla de Datos de Grupo Focal Municipio del Distrito Central, Francisco Morazán

PARTICIPANTES - DISTRITO CENTRAL	FRECUENCIA
Alcaldía Municipal	4
PNUD	1
TOTAL	5



Con el apoyo de



**National Endowment
for Democracy**

Supporting freedom around the world