

# La participación ciudadana en el proceso de formulación y gestión de la política pública de seguridad en Santa Rosa de Copán

Juan Carlos Benítez López

## La participación ciudadana en el proceso de formulación y gestión de la política pública de seguridad en Santa Rosa de Copán<sup>1</sup>

### Resumen

*El presente trabajo corresponde al proceso de investigación realizada en el marco de la elaboración de la tesis en tres líneas de investigación que el Programa de Maestría en Políticas Públicas y Gestión de la Seguridad ha establecido: Estado, sociedad y seguridad. El tema del estudio fue titulado "La participación ciudadana en el proceso de formulación y gestión de la política pública de seguridad en Santa Rosa de Copán, 2011-2017", con el cual se proporciona un aporte académico en cuanto a las consideraciones teóricas y estratégicas que deberán adoptarse en las políticas públicas de seguridad, sobre todo en los tiempos contemporáneos que demandan mayores espacios de participación de la ciudadanía en los asuntos públicos. Las políticas públicas son respuestas que el Estado realiza para la resolución de problemas existentes o para satisfacer las demandas planteadas por la población. Honduras estuvo pasando en la última década por una situación de crisis derivada de la problemática relacionada con la inseguridad y la violencia. Por ello la importancia de esta investigación, la cual fue participativa, al considerar que cualquier política pública de seguridad requiere el necesario rompimiento de paradigmas y la inevitable participación de la ciudadanía y la innovación en las respuestas a fin de dotar a la población hondureña de un marco en el cual pueda vivir en paz, en libertad y en un ambiente seguro donde sea viable su realización humana.*

**Palabras claves:** Estado, políticas públicas, seguridad y ciudadanía..

### Abstract

*This work corresponds to the research process carried out within the framework of the development of the thesis in three lines of research established by the Master's Program in Public Policy and Security Management: State, society, and security. The topic of the study was titled "Citizen participation in the formulation and management of public security policy in Santa Rosa de*

<sup>1</sup> Artículo escrito a partir de la tesis para obtener el grado de Máster en Políticas Públicas y Gestión de la Seguridad en la Universidad Nacional de la Policía de Honduras.

*Copán, 2011-2017," which provides an academic contribution regarding the theoretical and strategic considerations that should be adopted in public security policies, especially in contemporary times, which demand greater citizen participation in public affairs. Public policies are the responses that the State provides to address existing problems or meet the demands raised by the population. Honduras has been experiencing a crisis situation in the last decade due to issues related to insecurity and violence. Hence, the importance of this research, which was participatory, considering that any public security policy requires the necessary paradigm shifts and the inevitable participation of citizens and innovation in responses in order to provide the Honduran population with a framework in which they can live in peace, freedom, and a secure environment conducive to their human development.*

**Keywords:** State, public policies, security and citizenship

## Introducción

Altos índices de violencia y criminalidad imperaron en el país durante los últimos diez años, lo cual significó un deterioro paulatino en la calidad de vida de la población hondureña. La Secretaría de Seguridad registró desde el año 2006 un ascenso sostenido en la tasa de homicidios de 42.3 por cien mil habitantes, el cual alcanzó la tasa máxima de 86.6 en el año 2011. A partir de este año, la tasa de homicidios en el país comenzó un descenso acelerado hasta llegar a 41.61 en el año 2017. El Observatorio de la Violencia de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH) registró un comportamiento similar, reportando para el año 2013 una tasa de homicidios por cien mil habitantes de 77.4, llegando a una tasa de 42.8 para el año 2017.

La violencia en Honduras fue significativa, teniendo un impacto particular en el departamento de Copán, donde, por ser fronterizo con Guatemala, la violencia y la criminalidad se incrementaron debido a acciones vinculadas con el narcotráfico, el

tráfico de personas con destino a Estados Unidos, al contrabando de café, ganado y vehículos, entre otros factores adversos.

El Observatorio de la Violencia de la UNAH reportó para el año 2010 que Santa Rosa de Copán presentaba una tasa de homicidios de 71.3 por cada cien mil habitantes. Para el año 2011 se había incrementado a 98.2. En 2013, la tasa de homicidios fue de 98.3 por cada cien mil habitantes, muy por encima de la tasa nacional, que en ese mismo año estuvo en 79.9. La política pública de seguridad ciudadana en Santa Rosa de Copán fue aprobada en el año 2011, y se constata en los boletines del Observatorio de la Violencia de la UNAH que hubo un claro descenso de la tasa de homicidios. Para el año 2018 se había reducido a 26.5 por cada cien mil habitantes, siendo la tasa nacional de 41.4 por cada cien mil habitantes. Al observar el descenso de los datos de homicidios en Santa Rosa de Copán surgió la idea de esta investigación, a fin de explicar las causas. Desde luego, la elaboración de la política pública de seguridad, las acciones y medidas planteadas, así como la amplia participación de la ciudadanía en el abordaje integral del problema, explican el importante descenso en las estadísticas.

La Secretaría de Estado en el Despacho de Seguridad (SEDS) en la última década se enfocó en mejorar los índices de seguridad en el país, para lo cual ha adoptado diversas medidas y estrategias desde una perspectiva criminológica y de la seguridad pública, a través de un proceso de reforma institucional. Es importante destacar que se alcanzaron importantes resultados en la disminución de los índices de violencia a nivel nacional y, en particular, en los municipios de Honduras. La realización de reformas integrales policiales requiere del acompañamiento de la ciudadanía, de la sociedad civil y en particular de los municipios de Honduras, garantizando de esta manera que los impactos positivos alcanzados sean sostenibles en el tiempo, a través de la realización de un abordaje del problema de seguridad bajo un enfoque multicausal, generando estrategias de prevención y políticas públicas de seguridad con participación de la ciudadanía. Cualquier abordaje de la problemática de la inseguridad y de la violencia debe realizarse desde una perspectiva integral, preventiva, territorialmente focalizada.

En Honduras, según la práctica establecida, la formulación e implementación de políticas públicas se realiza desde una institución central, lejana a la ciudadanía y distante al lugar donde existen los problemas. Adoptar políticas públicas debe estar en correspondencia con una realidad concreta. La poca o baja participación ciudadana en la solución de los problemas de la criminalidad y la violencia podría explicarse en parte

por su exclusión en la toma de decisiones, por lo tanto, cualquier solución o alternativa que se presente podría no ser sostenible en el tiempo y no gozar de la legitimidad esperada.

La investigación se originó a partir de la importancia que tiene para el país contribuir en la búsqueda de soluciones al problema de la criminalidad y la violencia, a través de la adopción de políticas públicas de seguridad a nivel territorial, en las cuales la participación de la ciudadanía sea considerada para la toma de decisiones. La pregunta central que orientó la presente investigación fue la siguiente: ¿cómo ha sido la participación de la ciudadanía en el proceso de formulación y gestión de la política pública de seguridad en Santa Rosa de Copán? A partir de esto, las preguntas específicas se centran en describir las principales concepciones epistemológicas que prevalecen sobre la democracia, el Estado, los paradigmas de la seguridad, las políticas públicas y su relación con la participación ciudadana, la percepción de la ciudadanía de Santa Rosa de Copán respecto a la inseguridad y al uso de la violencia, así como en determinar el nivel de participación ciudadana en el proceso de formulación y gestión de la política pública de seguridad.

El objetivo principal planteado fue analizar la participación de la ciudadanía en el proceso de formulación y gestión de la política pública de seguridad en Santa Rosa de Copán. Entre los objetivos específicos estuvieron identificar las principales actividades participativas que realizó la ciudadanía en la formulación y la gestión de la política pública y establecer el nivel de la participación ciudadana.

La investigación se justificó por la necesidad de buscar marcos teóricos referenciales vinculados con la explicación de la criminalidad y la violencia en relación con los paradigmas que prevalecen en el diseño de políticas públicas participativas. Como resultados de este trabajo destaca que posibilitó el análisis del proceso que se realizó para la formulación y gestión de la política pública de seguridad en Santa Rosa de Copán, permitiendo la identificación de la tipología y los mecanismos a través de los cuales la ciudadanía participa.

Además, la investigación tuvo una justificación práctica, puesto que contribuyó a resolver un problema sobre la formulación y gestión de las políticas públicas de seguridad con participación ciudadana, a fin de coadyuvar a prevenir y reducir los índices de violencia y criminalidad. Con el estudio realizado se demostró que con procesos

democratizadores y la ampliación de los derechos políticos y sociales es posible hacer que emerja una ciudadanía más activa y participativa en los asuntos públicos, a fin de tomar decisiones pertinentes y adecuadas en todos aquellos aspectos que afectan su vida.

Considerando la situación social de violencia prevaleciente en Honduras en general y en Santa Rosa de Copán en particular, los resultados de la presente investigación justificaron su realización al contribuir al conocimiento de las políticas públicas de seguridad en el país, al poner en perspectiva la participación de la ciudadanía en los procesos de formulación y gestión de las políticas de seguridad. Igualmente, al analizar las concepciones epistemológicas que prevalecen sobre la democracia, el Estado, los paradigmas de la seguridad y su relación con la participación ciudadana, impele a poner la mirada en los distintos procesos democratizadores de América Latina y Honduras, a fin de proponer marcos teóricos alternativos para el abordaje de la inseguridad y la violencia.

## Metodología

Esta es una investigación de enfoque mixto, que incluye la recolección, análisis y triangulación de datos cuantitativos y cualitativos para lograr un mejor entendimiento del objeto de estudio (Hernández Sampieri et al, 2010). El alcance es descriptivo y el diseño empleado en la parte cualitativa está basado en la teoría fundamentada. A este respecto, Giraldo Prato (2011), citando a Glaser (2000), manifiesta que “la utilización de la teoría fundamentada es apta específicamente para fenómenos relacionados con la conducta humana dentro de un determinado campo de estudio” (pág. 80).

Considerando el alcance y el diseño del estudio, se planteó un método de muestra no probabilística. Luego se elaboró un cuestionario, basado en las variables, categorías y subcategorías de análisis, que se aplicó en dos grupos focales para analizar la participación ciudadana en la formulación y gestión de la política pública. Los principales criterios de selección de los participantes fueron los siguientes: 1) ser líderes de sus comunidades, barrios o colonias, 2) haber participado en el proceso de diseño de

la política pública de seguridad, 3) saber leer y escribir y 5) disponibilidad de dos a tres horas de trabajo.

Se elaboró un instrumento tipo encuesta destinado específicamente para operacionalizar la variable “convivencia ciudadana”, en la cual se deseaba indagar sobre cuatro aspectos: 1) inseguridad y miedos, 2) confianza institucional, 3) cumplimiento de acuerdos y 4) justificación en el uso de la violencia. Fue aplicado 100 personas mayores de 18 años.

Los instrumentos aplicados fueron validados previamente siguiendo la *Guía de validación de instrumentos de recolección de datos*.

## Resultados

Al analizar la información recabada en el proceso de investigación, se comprobó que el 60% de la población entrevistada manifestó tener una percepción de inseguridad y miedo, aun cuando determinados hechos de violencia no se hayan concretizado. El municipio de Santa Rosa de Copán presenta tasas de homicidios muy bajas de violencia en comparación con los mismos datos del departamento de Copán y a nivel nacional. No obstante, la población entrevistada manifestó susceptibilidad a sufrir algún acto de violencia, lo cual indica, por mínima que sea, la presencia del miedo. Cualquier política pública debe adoptar las medidas necesarias a fin de disminuir los índices de violencia, brindando seguridad y calidad de vida a la población, ya que de esto depende cómo se siente y que pueda vivir sin temores y sin miedos.

En el contexto de las percepciones de inseguridad, es necesario que la promoción y el fortalecimiento de los tejidos sociales sean considerados en toda política pública de seguridad. El que la población mantenga relaciones sociales satisfactorias y una salud mental estable ayuda a disminuir los riesgos de conflictos, al poder superarlos fácilmente a través del diálogo.

El hecho de encontrar que el 62% de los entrevistados consideran que no serán parte de un conflicto, ya sea familiar o vecinal, en los próximos 12 meses es importante, puesto que abre la posibilidad de mantener diálogos alternos de resolución de conflictos en la comunidad estudiada, lo cual contribuye a detener cualquier espiral de conflictividad o violencia que se produzca, contribuyendo a que las partes se pongan de acuerdo ante una situación problemática determinada. Se trata entonces de dar oportunidad a la convivencia y a la paz entre la ciudadanía. Las políticas públicas de seguridad deben garantizar la existencia de estos mecanismos alternos de diálogo y de resolución de conflictos puesto que contribuyen, por un lado, a disminuir los casos en las instituciones operadoras de justicia y, por otro, a la armonización entre la población y sus comunidades, garantizando de esta manera el mantenimiento de los tejidos sociales y las redes solidarias en sus relaciones.

En todo proceso de mantenimiento de la convivencia ciudadana es importante considerar la confianza que la población tiene en sus instituciones, sean estas locales, departamentales o nacionales. La población entrevistada manifiesta un alto nivel de desconfianza en la institucionalidad hondureña debido a la deficiencia en la gestión, la mora judicial, el poco impacto de sus resultados, la carencia de estrategias claras para combatir la violencia y la presencia de altos niveles de corrupción y colusión con el crimen organizado, lo cual conlleva a la pérdida paulatina de la confianza en las instituciones operadoras de justicia del país.

La desconfianza en las instituciones genera una actitud negativa en la ciudadanía como consecuencia de las débiles garantías del Estado de derecho, lo que constituye una amenaza a la democracia y la institucionalidad pública. Mutchinick manifiesta que “La desconfianza divide, separa, segrega y no permite a los sujetos convivir e interactuar con lo diferente, y en esta lógica la inseguridad y el miedo se instauran cuando nadie es sujeto de confianza” (2009, pág.141).

Los resultados del estudio realizado reafirman que la ciudadanía está dispuesta a resolver sus diferencias mediante el uso del diálogo. Es importante destacar que aun cuando la población se vea afectada por los altos niveles de violencia y conflictividad, todavía prevalece en la ciudadanía una esperanza de resolver los conflictos y continúa confiando en el cumplimiento de acuerdos. Con esta investigación se demostró que la población de Santa Rosa de Copán no justifica la violencia en ninguna circunstancia. No

obstante, el Estado y sus instituciones son los responsables de garantizar la seguridad ciudadana y el derecho humano de la población de vivir en paz y armonía.

A partir del análisis de las políticas públicas de seguridad en Honduras, es identificable la permanencia de un enfoque que combina tanto el paradigma tradicional (seguridad pública) como el paradigma emergente (seguridad ciudadana). Al analizar la política de seguridad en Honduras se distingue una visión que está estrechamente relacionada con el concepto de orden y seguridad, concebido como la solución a los distintos problemas de inseguridad y violencia a través de la aplicación de estrategias punitivas y pensadas como respuesta a las amenazas del entorno, donde la ciudadanía participa en el sistema de control y de información.

Las políticas públicas son producto de la capacidad para generar diálogos, consensos y toma de decisiones. Por ello, la participación ciudadana no puede ser considerada como "amenaza" sino como una fuente apta para transformar en decisiones las demandas que se plantean. Tradicionalmente, la gestión de las políticas públicas se deriva del Gobierno Central y en algunos casos está en manos de los gobiernos locales, debido al déficit democrático imperante.

A partir de los lineamientos de la política de seguridad ciudadana planteados desde la Secretaría de Estado en el Despacho de Seguridad en 2002, es clara la prevalencia del paradigma de la criminología administrativa, puesto que se plantean en su justificación y estrategia conceptos tales como "prevención del delito" y "reducción del delito", donde la ciudadanía tiene un rol más "utilitario", ya que sirve de apoyo, pero no interviene, en la mayoría de los casos, en la toma de decisiones. Conforme a lo anterior, se demuestra que los paradigmas tradicionales continúan afianzando el enfoque de la seguridad en Honduras.

La criminalidad y la violencia no han sido completamente diagnosticadas y puestas en la dimensión pertinente. El asignar un rol de prevención a la ciudadanía es desconocer las causas de la violencia en Honduras. A partir del análisis de los lineamientos expuestos en la política de seguridad del país, puede decirse que se continúa bajo una concepción tradicional no solo de la forma de ver y analizar el problema, sino de gestionar la seguridad. Se continúa con una concepción del "orden", con medidas y estrategias punitivas a través de las cuales se espera controlar y sancionar la delincuencia.

De acuerdo con Binder, estamos entonces frente a “un conservadurismo carente de ideas, poco dispuesto a profundizar en el análisis y menos aún dispuesto a arriesgar en el diseño de políticas complejas que nos permitan enfrentar un fenómeno social también complejo y multifacético” (2009, pág. 25). Lo anterior no es casual si se considera que, en términos generales, las políticas públicas emanan del nivel central. Al analizar la participación ciudadana en el diseño de la política pública de seguridad, los participantes de los grupos focales evaluaron que tuvo un porcentaje de 68%. La fase de implementación de la política pública de seguridad fue evaluada con un 74% y se refiere a la participación de la ciudadanía en la ejecución de acciones, medidas y estrategias establecidas vía programas y proyectos.

El seguimiento y evaluación trata de la participación de la ciudadanía en los procesos de control de la implementación, lo cual permite verificar que lo planificado se cumpla y se propongan mejoras si fuera el caso. Los participantes evaluaron en un 65% la participación de la ciudadanía. Este aspecto fue calificado con un 92%, lo cual es considerado como aceptable por considerar que los recursos públicos están siendo utilizados transparentemente y los ejecutores rinden cuentas de sus acciones.

## Conclusiones

Al analizar las concepciones epistemológicas que prevalecen sobre la democracia, el Estado, los paradigmas de la seguridad y su relación con la participación ciudadana en el proceso de formulación y gestión de las políticas públicas, se concluye que la concepción sobre el Estado ha evolucionado desde una idea clásica hacia una concepción contemporánea. El concepto clásico ha sido planteado por Max Weber, quien concedía al Estado una función de control político y el monopolio en el uso de la fuerza sobre un determinado territorio y su población, con el único propósito de mantener el orden vigente. Para los modernistas como Thomas Hobbes, Emile Durkheim y John Locke, el Estado es el garantizador del bien común, del bien de los ciudadanos, del libre gozo de sus bienes materiales. Para los contemporáneos como Mark Warren y Guillermo O'Donnell, el concepto de Estado da continuidad al bien común, una función vinculada con la gestión, las políticas públicas y una ciudadanía sujeta de derechos.

La concepción que se tiene sobre la democracia continúa generando un “choque” entre aquellos que defienden la democracia como el poder otorgado al Estado y quienes lo representan, contra aquellos que conciben que la democracia conlleva el poder que radica en la ciudadanía. Hoy continúa siendo un desafío cambiar los efectos que traen consigo los desequilibrios de poder en la sociedad. Superarlos sólo será posible al establecer nuevas relaciones entre la diversidad de actores políticos, sociales, económicos y culturales.

En un país como Honduras, con una tradición centralista del poder y de la toma de decisiones, resulta imperativo cambiar hacia otras formas de gestionar la administración pública con miras a tener efectos positivos en las políticas y alcanzar los resultados esperados. En ese sentido, el involucramiento de la ciudadanía como actora del desarrollo, sin duda, coadyuvará a alcanzar la eficiencia y eficacia de las políticas públicas de seguridad.

La ciudadanía, como un actor fundamental del desarrollo, emerge bajo nuevas formas del ejercicio del poder. Esto tiene un impacto positivo y estratégico para el surgimiento de personas proactivas en el espacio público, lo cual es el fundamento de una democracia más diversa, amplia, plural e inclusiva. Debido a los limitados procesos de democratización, la sociedad hondureña demanda cada vez más una mayor apertura de espacios de participación en la toma de decisiones de los asuntos públicos. El problema no es el poder en sí mismo, sino cómo ese poder se ejerce y se equilibra la relación entre gobernantes y gobernados, ya no en su rol de representados, de objeto, sino como ciudadanos, como sujetos políticos.

Para establecer el nivel de la participación ciudadana en Santa Rosa de Copán en la formulación y gestión de la política pública de seguridad, se consideraron cinco aspectos: 1) información y comunicación, 2) consulta, 3) deliberación, 4) decisión y 5) gestión. De forma posterior a un amplio proceso deliberativo entre los participantes en los grupos focales, se concluyó que el nivel de participación ciudadana es de gestión debido a que la ciudadanía participa en la gestión de la política y ejecución proyectos, decide y maneja directamente los recursos financieros, decide cuándo y cómo utilizar o asignar los recursos; la municipalidad firma convenios con las organizaciones sociales y comunitarias para ejecutar proyectos, y las organizaciones rinden cuentas de su gestión.

En los actuales tiempos de gran complejidad, las políticas públicas locales de seguridad ciudadana deben ser incentivadas a fin de privilegiar la convivencia, centrándose en el fortalecimiento de valores, la tolerancia, las relaciones ciudadanas basadas en el respeto y la comprensión “del otro” y de “lo otro”. Pasar del discurso a la acción significa entender que la cultura de paz es recomponer las relaciones entre la población, promoviendo que sean igualitarias, horizontales e incluyentes, donde el diálogo sea la vía para la solución de conflictos. Es fundamental potenciar la participación de la ciudadanía, contribuyendo de esta manera a la democratización de la sociedad para crear verdaderos sujetos y no objetos de las políticas públicas que emergen como una necesidad social.

## Bibliografía

- Aguilar Villanueva, L. F. (2006). *Gobernanza y gestión pública*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Alcaldía Municipal de Santa Rosa de Copán (2011). *Política pública en seguridad ciudadana del municipio de Santa Rosa de Copán, Departamento de Copán*. Santa Rosa de Copán: CIPRODEH.
- Arroyo Juárez, M. (2010). *Nuevos paradigmas en seguridad*. México: Centro Internacional de Estudios sobre Seguridad.
- Basombrío Iglesias, C. (2009). *Treinta elementos para un plan de seguridad ciudadana*. En Revista Análisis Político. 3 (2). Ciudad de Guatemala: Fundación Konrad Adenauer.
- Binder, A.M. (2009). El control de la criminalidad en una sociedad democrática. Ideas para una discusión conceptual. En Kessler G. (compilador), *Seguridad y ciudadanía, nuevos paradigmas, reforma policial y políticas innovadoras*. Buenos Aires: Edhasa.

- Canto Chac, M. (2010). *Participación ciudadana en las políticas públicas*. México D.F.: Siglo XXI.
- Giraldo Prato, Marisela (2011). *Abordaje de la investigación cualitativa a través de la teoría fundamentada en los datos de ingeniería industrial*. Revista Actualidad y Nuevas Tendencias, 2 (6), 79-86 Universidad de Carabobo, Venezuela.
- Held, D. (2009). *Modelos de democracia*. Madrid: Alianza Editorial.
- Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C. y Baptista Lucio, M. (2010). *Metodología de la investigación*. (5ta ed.). México, D.F.: McGraw-Hill/ Interamericana Editores, S.A. de C.V.
- López, Egaña, J. F. (2014). *¿Pueden los estados seguir gobernando nuevas ciudadanías bajo viejos paradigmas?* Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Mutchinick A. La confianza hacia la escuela. Un análisis de sus vinculaciones con las violencias y la justicia en el ámbito escolar. En Kaplan V.K. (Dir.) *Violencia escolar bajo sospecha*. Buenos Aires, Miño y Dávila, 2009. pp. 137-174.
- Secretaría de Seguridad (2011). *Política integral de convivencia y seguridad ciudadana para Honduras 2011-2022*. Tegucigalpa.
- Universidad Nacional Autónoma de Honduras (2016). *Boletín enero-diciembre 2016*. Observatorio de la Violencia. Tegucigalpa: Instituto Universitario en Democracia, Paz y Seguridad (IUDPAS).

