

Descentralización, municipios y seguridad ciudadana

¿Ofertas publicitarias electorales o políticas públicas reales?

A raíz del nuevo mapa político surgido luego de las elecciones regionales y municipales, nos preguntamos acerca del punto de visión, las normas, las políticas y los recursos de los gobiernos locales para asumir el servicio público de la seguridad ciudadana.

Manuel Piqueras

¿Pueden los municipios peruanos atender con eficacia el problema creciente de la inseguridad ciudadana? ¿Qué posibilidades y qué límites les plantea la ley? ¿Tienen el poder y los recursos para intervenir en esta materia? Las políticas de seguridad ciudadana de "tolerancia cero" orientadas a la lucha contra los delitos menores como el camino para prevenir los delitos mayores, ¿son concordantes con las normas supranacionales y son eficaces por sí mismas?

El desprestigio de los serenazgos refuerza, más bien, el argumento de la debilidad fiscal, profesional e institucional de los municipios para asumir la seguridad ciudadana. Asimismo, subraya la importancia de la reforma de la Policía Nacional del Perú (PNP) en las relaciones con la comunidad.

Ofertas publicitarias

El comisario William Bratton y el alcalde Rudolph Giuliani impulsaron la reforma del Departamento de Policía de Nueva York. Su enfoque consistió en concentrar las acciones en la "tolerancia cero" contra los delitos menores como el sendero para reducir los crímenes mayores. La reestructuración de la policía municipal de Nueva York se resumió en siete puntos: retirar las armas de las calles, frenar la violencia juvenil, sacar a los narcotraficantes de la ciudad, romper el círculo de la violencia local, recuperar los locales públicos, reducir los delitos relacionados con el robo de autos y erradicar la corrupción en la Policía fundando una nueva organización policial, municipal. El resultado fue una política penal y policial altamen-

te tecnificada, costosa y punitiva que redujo significativamente el índice de violencia e inseguridad entre los neoyorkinos.

La "tolerancia cero" y la creación de una "policía bajo mando municipal" son pilares de una política penal y policial virtual que algunos quisieran aplicar en el Perú, y particularmente en Lima, sin considerar que el menú se sirve diferente según cada realidad. Nueva York y Lima son ciudades muy distintas, y no se puede importar políticas públicas, en este caso de seguridad ciudadana, sin más ni más.

La política penal y policial virtual basada en la "tolerancia cero" frente a faltas y delitos menores

Manuel Piqueras es sociólogo.



Foto: Archivo La República

constituye, a la vez, una violación de las normas supranacionales de las Naciones Unidas –no suscritas por los Estados Unidos América, la sociedad industrializada y la democracia occidental más violenta del mundo–, así como un grave desconocimiento de la magnitud y gravedad de la pobreza, la desigualdad y la discriminación en Lima y en otras ciudades del país, que precisan ser enfrentadas estableciendo una relación estrecha entre políticas sociales y políticas penales en la lucha contra la violencia, la infracción y el delito, en pos de una auténtica paz ciudadana.

La creación de una policía municipal "traería más perjuicios que beneficios", como recientemente declararon autoridades civiles del Ministerio del Interior. La tradición policial peruana es nacional; y no hay recursos para crear policías municipales, menos aún cuando se está en plena reestructuración y modernización de la PNP. De aplicarse la propuesta, se intensificará la desigualdad en Lima Metropolitana, así como en las capitales de provincias, entre la seguridad para

los ricos y los pobres; se dispersarán los esfuerzos de prevención e inteligencia policial, y se abrirá un nudo gordiano de conflictos entre la Policía Nacional y las policías municipales.

Debilidad de competencias y cuello de botella fiscal

En nuestro país, los gobiernos locales fueron relanzados como parte del proceso de transición a la democracia que se dio en 1978 y durante el gobierno civil en 1980. El restablecimiento de los municipios elegidos democráticamente constituyó parte central de la Constitución de 1979, de la concertación política y de las demandas de descentralización. Sin embargo, este restablecimiento vino acompañado por debilidades en sus competencias y en la institución municipal, y con un severo cuello de botella fiscal; es decir, con poco poder real.

La actual Ley Orgánica de Municipalidades (23853), de 1984, fue dictada en vigencia de la Constitución de 1979. Define a las municipalidades como órganos de gobierno local con autonomía administrativa y eco-

nómica; determina sus funciones; otorga un papel preeminente a las municipalidades provinciales; establece un régimen especial para la ciudad capital por su carácter metropolitano; instituye los bienes y las rentas de las municipalidades; y enumera, de manera específica, todos los tributos correspondientes a los gobiernos locales.

Una novedad de la Constitución de 1993, además del reconocimiento expreso de la autonomía política de los gobiernos locales, fue considerar varios regímenes especiales de municipalidades, lo que rompió la tradicional –y esencial– uniformidad del ordenamiento local peruano.

Es importante hacer mención de las formas de participación vecinal reconocidas, así como de los aspectos financieros y presupuestales. Las primeras, si bien nacieron limitadas, han logrado un desarrollo significativo y se han ampliado con las instituciones de democracia directa reconocidas recientemente; los segundos definen una muy reducida autonomía financiera de los gobiernos locales y una

legislación uniforme y rígida en materias presupuestales y financieras.

La recentralización del Estado en el régimen autoritario de Alberto Fujimori generó conflictos en el ejercicio de las materias de competencia reconocidas a los municipios –por la intervención del gobierno central– y mantuvo una mínima participación de los municipios en el Presupuesto General de la República y una muy baja autonomía financiera en el nivel local. Este retroceso tiene un efecto muy grave en la competencia y eficacia de los municipios para atender de manera efectiva los reclamos de seguridad de los ciudadanos.

Acuerdo nacional para la seguridad ciudadana

En América Latina, específicamente en los países del área andina, ha ido afirmándose el proceso de cambio de estados centralizados a estados descentralizados. La institución municipal, célula básica de la democracia, tiene mayor poder por sus competencias, su institucionalidad y su solvencia fiscal. En este

ámbito, el caso peruano es el único de recentralización.

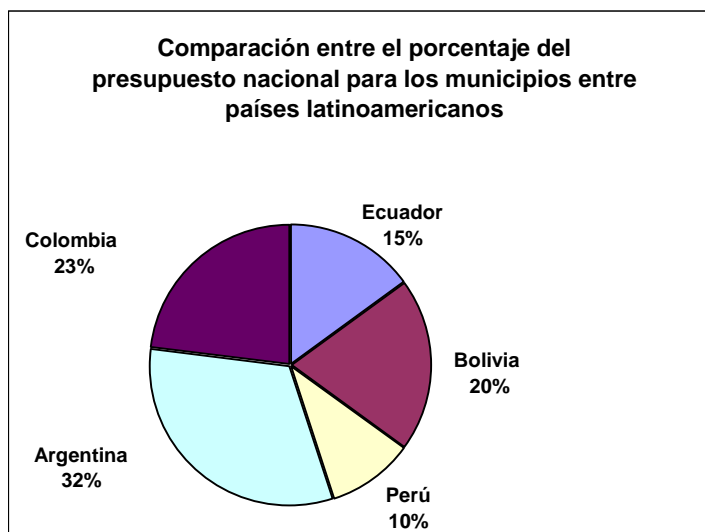
Los gobiernos locales que en el área andina han asumido la tarea de proveer seguridad a sus ciudadanos, y lo han hecho en el marco de procesos de descentralización, les han otorgado competencias, institucionalidad y recursos; es decir, poder. Es el caso de la ciudad de Cali, en Colombia, y de las comunas de Las Condes, Santiago y La Florida, en Santiago de Chile, por citar algunas.

Contrariamente, cuando las condiciones de una auténtica descentralización no se han dado, los intentos de los gobiernos locales por desarrollar el servicio público de la seguridad ciudadana resultan débiles y se concentran en los distritos residenciales acomodados y opulentos que cuentan con recursos. En los distritos con presencia dominante de población precaria, pobre y muy pobre, las experiencias de seguridad ciudadana han sido muy débiles o inexistentes. Este es el caso peruano, de Lima

Metropolitana y de las principales ciudades del interior del país.

Aunque solo fuese por responder a las crecientes demandas de seguridad y orden en las ciudades peruanas, la descentralización se convierte en artículo de primera necesidad en la agenda democrática. Entregar reales competencias, fortalecer la institucionalidad democrática, hacerla eficiente y trasladar recursos económicos a los gobiernos locales, es tarea impostergable. En un proceso progresivo de reforma del Estado, los gobiernos locales deben compartir con el Ministerio del Interior –titular de la política de seguridad pública del Estado nacional– competencias, poder y recursos para la seguridad ciudadana.

Que los municipios tengan poder y recursos es indispensable para la seguridad objetiva y subjetiva de los ciudadanos; pero aún es una tarea pendiente de la agenda democrática de la seguridad ciudadana, incluso en los fueros de la Municipalidad Metropolitana de Lima. Hoy es fundamental una cooperación armónica entre los gobiernos locales y la PNP.



FALTA
GRAFICO

Las propuestas basadas en el conocimiento de la realidad concreta y confrontadas con las experiencias internacionales son más coherentes y fecundas para construir con eficacia la paz ciudadana en Lima Metropolitana y en las ciudades de las provincias. La prueba está en los logros alcanzados en la reestructuración y modernización de la PNP en torno de las relaciones entre la Policía y la comunidad. ▲