

Rol Municipal en la Gestión de la Seguridad Ciudadana en Chile

Sharun Uttamchandani Mujica

Universidad Diego Portales

Resumen

Este trabajo aborda el rol de las municipalidades en el contexto de la gestión de la seguridad ciudadana en Chile. En específico, se busca identificar cuáles han sido los principales rasgos de la política pública central para la gestión local de la seguridad en los segundos gobiernos de Michelle Bachelet (2014-2018) y Sebastián Piñera (2018-2022). Los elementos principales de este trabajo son la identificación de las dinámicas e incentivos que tienen las autoridades para distribuir fondos hacia entidades locales de gobierno. Para esto se pone especial interés en los grados de discrecionalidad con que el gobierno central cuenta a la hora de distribuir fondos para desenvolver proyectos de seguridad ciudadana en gobiernos locales. La metodología que este artículo sigue comprende el análisis de programas políticas y la realización de entrevistas semi estructuradas a expertos. Los principales hallazgos de este trabajo son: 1) la identificación de una alta discrecionalidad en los procesos de transferencia de recursos para la seguridad comunal, y 2) diferencias notorias en el rol de los municipios en la gestión de la seguridad ciudadana.

Palabras clave: Descentralización, Seguridad Ciudadana, Gobiernos locales.

Municipal Role in the Citizen Security Management in Chile

Abstract

This work addresses the role of municipalities in the local citizen security management context in Chile. Specifically, it seeks to identify what have been the main issues in public policy for local security management in the second period of presidents Michelle Bachelet (2014-2018) and Sebastián Piñera (2018-2022). The main factors of this work are the identification of the dynamics and incentives that authorities have, to distribute funds to local governmental entities. For this, special interest is placed in the extent of discretion that the central government has when it comes to distributing funds to develop citizen security projects and policies. The methodology this article follows, includes the analysis of political programs and semi-structured interviews with experts. The main findings of this paper are: 1) the identification of high discretion in the process of transferring resources for citizen security, and 2) notable differences in the role of municipalities in managing citizen security .

Keywords: Decentralization, Citizen Security, Local Governments.

***Dirección de correspondencia [Correspondence address]:**

Sharun Uttamchandani Mujica, Universidad Diego Portales

E-mail: sharun.uttamchandani@mail.udp.cl

1. Introducción

La realidad política de las municipalidades chilenas está restringida a una estructura estatal muy centralizada (Valenzuela, 1997). Se observa que la estructura de descentralización fiscal en Chile es limitada, donde las unidades de autoridad local mantienen una alta dependencia del manejo económico del gobierno central. Antes que descentralización financiera, Chile presenta una desconcentración financiera (Valenzuela, 1997). Es decir, los recursos económicos circulan hacia los órganos de gobierno menor, pero este flujo no es controlado por estas entidades. Así, los fondos disponibles para las municipalidades chilenas pueden ser fijos y establecidos por criterios institucionalizados (como el Fondo Común Municipal, que establece una asignación fija dada ciertas variables municipales), o pueden ser variables, sujetos a concursabilidad. Entre los recursos concursables, hay una variedad que responde al servicio público que lo provee y al tema que lo fundamenta (Henríquez y Fuenzalida, 2011: 82). Para seguridad ciudadana, algunos fondos concursables dispuestos para los gobiernos locales son el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), que ofrece cobertura para proyectos en seguridad, cultura y deportes, y el Fondo Nacional de Seguridad Pública (FNSP)¹. Del mismo modo, las definiciones constitucionales en la gestión política limitan a los gobiernos locales en su quehacer. Un ejemplo de esto es la gestión de la seguridad ciudadana a nivel territorial, elemento que queda reservado al ejercicio del gobierno central. De este modo, los municipios han desarrollado medidas que tienen como objetivo la prevención delictual desde otras áreas, como es la gestión ambiental y situacional (González del Riego, 2016).

Como ya se indicó, en el área de la seguridad pública o ciudadana, los principales fondos disponibles para gobiernos locales son el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), que ofrece cobertura para proyectos en seguridad, cultura y deportes, y el Fondo Nacional de Seguridad Pública (FNSP). El FNSP es un fondo específico para financiar proyectos municipales o de la sociedad civil relativos al tratamiento del fenómeno delictual. Es interesante observar la forma en que este se distribuye, en tanto fondo concursable al que postulan municipios y otras organizaciones de la sociedad civil con personalidad jurídica.

¹El FNDR es gestionado desde la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE), mientras que el FNSP es gestionado desde la Subsecretaría de Prevención del Delito. Ambas subsecretarías son parte del Ministerio del Interior y Seguridad Pública.

El FNSP se origina en el año 2010, mediante el decreto N° 1.061 del Ministerio del Interior. Su relevancia ha sido evolutiva desde ese año, y se ha hecho parte esencial de las políticas públicas en seguridad ciudadana desde ese año. Es especialmente relevante su rol en el programa implementado por el segundo gobierno de Bachelet, donde los recursos del FNSP fueron distribuidos en razón de programas de colaboración y asesoramiento de la Subsecretaría de Prevención del Delito con 74 municipios del país. Esta política se conoció como el Plan Comunal de Seguridad Pública (PCSP), cuyos programas fueron financiados por la Subsecretaría de Prevención del Delito. Dentro de este periodo (2014-2018), la relevancia del FNSP guarda relación con que este fondo estará destinado al financiamiento de proyectos en comunas donde no se focalizó inversión del PCSP, y además para iniciativas provenientes de la sociedad civil (Dirección de Presupuestos, 2017).

Las líneas de proyecto admitidos para postulación al FNSP fueron las siguientes (Dirección de Presupuestos, 2017: 9-10):

1. Proyectos de prevención social (prevención de trayectorias tempranas delictuales en niños, niñas y adolescentes; reinserción social post penitenciaria; prevención de la violencia escolar; prevención y apoyo comunitario a víctimas, y; prevención comunitaria de la violencia y el delito).
2. Proyectos de prevención situacional (sistema de alarmas comunitarias; construcción y recuperación de equipamiento comunitario; recuperación de espacios públicos; sistema de iluminación peatonal, y; sistema de teleprotección).
3. Proyectos de estudios de seguridad pública (caracterización socio-delictual; evaluación de acciones, proyectos y programas; violencias en espacios de alto impacto; estudios sobre convivencia social, y; estudio de temáticas específicas).

En conjunto con lo anterior, se aprecia que uno de los puntos temáticos de mayor relevancia en los ejes programáticos del segundo gobierno de Sebastián Piñera es la seguridad pública. Esto se evidencia en el llamado al Acuerdo Nacional por la Seguridad Pública. Este ejercicio, comprendió mesas de trabajo políticamente plurales (con actores oficialistas y opositores), y concluyó en la redacción de 150 propuestas relativas a la seguridad ciudadana para Chile (Subsecretaría de Prevención del Delito, 2018a).

Con un apartado dedicado a la consideración de la realidad delictiva en esferas comunales, las propuestas del Acuerdo Nacional por la Seguridad Pública tienden a repetir algunos elementos de la política pública del gobierno anterior: Plan Nacional de Seguridad Pública y Prevención del Delito, Seguridad para Todos. Con lo anterior, este artículo explora cuáles son las variables que incentivan la distribución de recursos para la seguridad ciudadana.

Este trabajo busca constituirse como un aporte, en tanto identificará algunos problemas de discrecionalidad que limitan el rendimiento del gasto en seguridad. Se estima que, en un ambiente de bajas atribuciones administrativas y presupuestarias para las municipalidades, la discrecionalidad en la entrega de recursos, como el FNSP, aparece como un incentivo negativo a la gestión de la seguridad pública. Lo anterior supondría que la distribución del recurso puede responder a criterios distintos a la equidad, eficiencia y eficacia (Oates, 1972). Si la distribución no responde a criterios técnicos o fijos, basados en las características financieras y estructurales de los municipios, las agencias que administran los recursos podrán distribuir en base a otros criterios. Las agencias públicas, al estar integradas por actores políticos, podrán administrar los recursos en base a criterios políticos. Este es un incentivo negativo, que tiene como efecto la distribución táctica. La distribución táctica se refiere a la práctica de repartir recursos en base a incrementar el beneficio electoral (Visconti, 2018). En este sentido, un partido A cuando está en el poder tiene la oportunidad de distribuir con especial interés hacia aquellas municipalidades que también están administradas por dicho partido A. Esta oportunidad permite que los municipios desarrollen inversiones que logren visibilidad para aumentar la posibilidad de que el partido A reciba mayor votación en su competencia electoral municipal y también nacional.

Una situación como la anterior afecta de forma negativa especialmente a aquellos municipios no aliñados políticamente con el gobierno. El aumento en la supervisión, rendición de cuentas y responsabilidad son elementos claves para que el gobierno funcione bien (Przeworski, 2011: 144).

Para lo anterior, este texto, primero, expondrá los cimientos teóricos que fundamentan las perspectivas del análisis. El siguiente apartado expone y fundamenta la metodología con que se analizará el caso, esto es, análisis de programa político y entrevistas cualitativas semi-estructuradas a expertos. Luego, el

texto repasa el rol que los municipios chilenos han tenido en la política de prevención del delito en lo que va de siglo XXI. Específicamente, se analizarán y diferenciarán- al menos en lo discursivo- las propuestas en seguridad ciudadana a nivel local de los segundos gobiernos de Michelle Bachelet y Sebastián Piñera. Sucesivamente, se desarrolla el debate en torno a las asignaciones discrecionales de recursos por parte de la autoridad central hacia los gobiernos locales, y sus eventuales implicancias. Finalmente, el apartado de conclusiones contiene reflexiones y futuros desafíos para esta agenda de investigación.

2. Fundamentos teóricos

Toda vez que la descentralización es un proceso continuo de transferencias de potestades y recursos entre niveles de poder del Estado (Falleti, 2005), se observarán casos más o menos descentralizados. Se aprecian tres niveles de descentralización: Descentralización política, relativa a cuánto decide el territorio la designación de sus autoridades. Descentralización funcional, que tiene que ver con la transferencia de servicios y agencias públicas. Y, descentralización fiscal, relativa a la capacidad de generar y gestionar recursos de un municipio (Falleti, 2005). La importancia de los procesos de descentralización para gestión pública tiene relación con la mejora en “la provisión de servicios sociales, en el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática de la sociedad civil y en los movimientos sociales” (Montecinos, 2005: 77). Así, la delegación de potestades y recursos a niveles menores de gobierno resulta en una gestión más eficiente del Estado (Sotelo, 2017: 132). Además, si se considera la participación como un problema relevante para la formulación de políticas públicas, el desarrollo de iniciativas en un contexto de mayor cercanía con la ciudadanía es una posibilidad propiciada por los procesos que ofrece la descentralización (Sotelo, 2017: 133).

Por su parte, Chile es un caso donde se observa especialmente una baja intensidad en el proceso de descentralización territorial y financiera. Con respecto a la segunda, como ya se mencionó, la forma del proceso chileno puede describirse mejor como “desconcentración financiera” (Valenzuela, 1997). Esto significa que la circulación de los fondos y recursos es vertical y descendiente hacia los gobiernos locales, u otras entidades de menor administración, pero quienes reciben los fondos tienen poderes muy restringidos para influir en la distribución presupuestaria.

Dentro del campo de la descentralización financiera o fiscal, se observa que los estudios tradicionales se refieren al “federalismo fiscal” para analizar los flujos de recursos entre diferentes unidades de gobierno. En este enfoque, se espera que los criterios por los que el dinero se mueve sean eficiencia, eficacia y equidad (Oates, 1972).

Sin embargo, otro set de investigaciones se ha interesado por la utilidad que pueden obtener los actores políticos al distribuir (Golden y Min, 2013, Arulampalam, Dasgupta, Dhillon, y Dutta, 2009, Visconti, 2018). Es decir, el cómo se distribuye importa, más aun, cuando no hay fijaciones legales para buscar eficiencia, eficacia y equidad en las asignaciones. Mientras mayor sea la discrecionalidad con la que se puede distribuir el dinero, menos controlables son los criterios con los que el recurso es distribuido. En cuanto el actor puede distribuir el recurso bajo los criterios que estime apropiados, y si es agente político, luego, probablemente, el criterio de asignación está sostenido por la maximización política del distribuidor (Golden y Min, 2013). Se hablará de distribución estratégica para referirse a la práctica del agente de repartir recursos de determinada manera en torno a beneficios políticos (electorales). Si los actores maximizan su bienestar, los políticos tratarán de destinar mayor recurso a las administraciones a fin de conseguir una mayor inversión. Cuando los votantes observan gasto público o inversión del presupuesto, las posibilidades de ser (re)electos aumentan, solidificando la base electoral para la siguiente elección (Arulampalam et al., 2009, Visconti, 2018)

Dentro de las posibilidades estratégicas, la literatura distingue entre distribución táctica (a corto plazo, obras públicas, por ejemplo) y programática (oferta a largo plazo, macro reformas) (Cox y McCubbins, 1986; Dixit y Londregan, 1996). Lo interesante de las políticas de prevención delictual es que, a pesar de haber intervenciones de carácter situacional (físicas), la naturaleza de este *issue* es programática. Sin embargo, los planes de seguridad ciudadana nacional no privilegian este asunto al largo plazo.

Una vez que se entiende que existe una delegación de recursos desde los niveles centrales de gobierno hacia los locales, es necesario identificar el tipo de relación que se produce. En seguridad ciudadana, la labor y responsabilidad de la administración de la ley recae directamente en la autoridad central. En las concepciones de la economía política liberal, se consensúa en que, a pesar de que el Estado llegue a ser reducido al mínimo, sus responsabilidades aún se

vinculan con la protección de la propiedad privada y la convivencia (Caporaso y Levine, 1992). Lo anterior se materializa en la ejecución de la seguridad pública.

2.1. Seguridad ciudadana y gestión municipal del problema

Según el trabajo de Dammert, la seguridad se puede entender como “tener previsión, confianza y presunción de que se puede realizar determinada actividad, o simplemente tener certeza de poder realizar algo en el futuro” (Dammert, 2004: 27). A propósito de esta definición, la seguridad depende de una serie de factores de riesgo que interactúan en el contexto social, como las conductas colectivas e individuales, condiciones socioeconómicas, entre otras. El interés entre las variables integradas en las estrategias de prevención y los actores involucrados en el tema es un punto crucial para hacer una distinción entre seguridad ciudadana y seguridad pública. Mientras la primera está asociada a la integración del interés de la ciudadanía y su participación en estrategias para lograr seguridad humana sin dejar de respetar libertades y derechos ciudadanos. Importa, en este caso, la proporcionalidad de las medidas, la multisectorialidad en las estrategias. Por lo anterior, la seguridad ciudadana involucra de manera directa la gestión del gobierno central y el gobierno local, entre otras autoridades. La segunda, es decir, la seguridad pública, “se dirige al hecho delincencial y sus actores” (Dammert, 2004: 31), enfocándose en “garantizar la paz y la seguridad del Estado, a propósito de propiciar el desarrollo de las sociedades. Actores relevantes para la seguridad pública son el Estado, el Ministerio Público y las Policías” (Dammert, 2004).

A pesar de la distinción teórica de ambos conceptos, este trabajo se refiere al problema de investigación de manera indistinta (seguridad ciudadana y/o seguridad pública). Los diferentes ejes programáticos de los municipios y de los gobiernos pueden desarrollar planes que integren principios que se perfilen de mejor manera con la seguridad ciudadana o con la seguridad pública, esta distinción solo será relevante cuando se estime la necesidad de evidenciar diferencias ideológicas relevantes, que marquen el perfil de una política pública.

Diferentes estudios en criminología y seguridad ciudadana contemporáneos coinciden en que la labor de los municipios es crucial en el alcance y éxi-

to de los objetivos en prevención del delito². Estos grados de éxito tienen que ver con la cercanía de los gobiernos locales con la población y su capacidad de gestionar recursos de forma más focalizada (Lunecke, 2005). En el marco institucional chileno los gobiernos locales cuentan, por un lado, con limitadas capacidades para la ejecución de políticas públicas en la materia, y, por otro, con una restringida posibilidad de autogestión financiera. Así, los recursos estarán suministrados por la autoridad central. En esta relación, el Ejecutivo delega unos recursos y unas competencias en la materia a gobiernos locales. Luego, la autoridad central se convierte en principal, y gobierno local en agente.

La relación anterior se sostiene en que los municipios, en la ejecución de su trabajo cuentan con ventajas de información, y están expuestos a bajos niveles de auditorías por parte de niveles mayores de gobierno³. El municipio-agente tiene sus propias motivaciones, tienen un conocimiento privilegiado de sus propias capacidades, y pueden tener la oportunidad de observar algunas cosas que los principales no pueden ver (Przeworski, 2011:147). El planteamiento de Przeworski resulta útil para identificar cuáles son las ventajas del agente (municipio) a la hora de planificar y ejecutar programas políticos en la materia.

Las labores en la gestión de la seguridad ciudadana por parte de los municipios chilenos han ido tomando relevancia desde el año 2001. Con las limitaciones impuestas por norma constitucional (Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, LOCM, N°18.695), el ejercicio y formulación de las políticas de prevención ciudadana no aparece como una de las atribuciones con las que cuentan las municipalidades, más allá de labores de apoyos y auxiliares (González del Riego, 2016). No obstante, a pesar de que municipalidades no persiguen el delito de manera directa, sí se tiene que el abordaje de la seguridad pública desde la administración local involucra abordajes multidimensionales que sí tienen como objetivo la prevención del delito, la reducción de las violencias y el aumento de la sensación de seguridad. Estas son estrategias de carácter socia-

les, situacionales (ambientales o físicas), y policiales (policías comunitarias). Dicho esto, la seguridad pública comprende una serie de elementos asociados a la reducción de los daños producidos por el fenómeno delictual que se encuentran fuera del alcance de las autoridades judiciales (Sozzo, 2000). Lógicamente, el ejercicio político legislativo impondrá una serie de reglas que luego administrarán los tribunales, sin embargo, la seguridad ciudadana aborda aquellas acciones y estrategias emprendidas por actores extra-judiciales, mediante recursos extrajudiciales (Sozzo, 2000). Por ello, es correcto estimar que el abordaje de la prevención local en las municipalidades sí se concreta mediante lo que Sozzo (2000) aborda como las prácticas alternativas de prevención del delito (táctica situacional, táctica social y táctica comunitaria), a pesar de las restricciones constitucionales. Entre las estrategias asociadas a seguridad desde las municipalidades chilenas se cuentan agencias e iniciativas como programas de prevención de consumo de drogas ilícitas (SENDA-PREVIENE), Centro de Apoyo a Víctimas de Delitos (CAVD), implementación y recuperación de espacios públicos en vulnerabilidad, entre otras acciones (Dammert, Jossette, Díaz, Manzano, y Piña, 2006).

Con lo anterior, la LOCM posibilita que, en conjunto con otros órganos del Estado, las municipalidades puedan destinar esfuerzos para la reducción y tratamiento del fenómeno delictual. No obstante, el rango de acción municipal en la materia es limitado. Se ha diagnosticado a esta situación como un equilibrio ineficiente, donde se ven desaprovechadas una serie de potenciales ventajas que tiene el nivel municipal (ONU-Hábitat, 2007). ONU-Hábitat desarrolla una tipología de seis tipos de políticas públicas que pueden enfrentar la reducción del crimen y la violencia. En la Tabla 1, aparece cómo las municipalidades pueden desarrollar actividades para ocuparse de cada uno de los tipos de políticas públicas propuestos por ONU-Hábitat mediante algunas de las intervenciones señaladas en Moser y McIlwaine (2009: 26).

En coherencia con lo anterior, la estructura de las municipalidades ofrece oportunidades para el desarrollo y ejecución de políticas públicas que enfrenten el fenómeno de delictual y la reducción del daño resultante de este. De manera sumaria, se tiene que la característica más importante resulta de la cercanía en la interacción entre la ciudadanía y la administración. En la Tabla 1 se aprecia la presentación de estrategias inductivas, definidas en Moser y McIlwaine (2009) como aquellas basadas en la participación

²Para profundizar en la importancia de la labor municipal en la gestión municipal de la seguridad ciudadana (en Chile y el mundo) se recomienda revisar, Dammert (2004), Dammert y Lunecke (2004), Lunecke (2005), Terpstra (2008), Terpstra (2009), Munizaga (2010), Frühling y Gallardo (2012), Crawford y Evans (2011).

³Se puede considerar la Dirección de Control que es una autoridad dependiente de la Contraloría General de la República.

Tabla 1: Abordajes de la seguridad pública a nivel comunal

Propuestas de ONU-Hábitat (2007: 96)	Tipos de intervenciones (Moser y McIlwaine, 2009: 26)
1. Planificación urbana, diseño y gobernanza.	Intervenciones deductivas de nivel municipal para mejorar infraestructura física a nivel comunitario.
2. Enfoque basado en la participación comunitaria para mejorar seguridad urbana y reducir el delito.	Evaluación inductiva de participación; creación de mapas institucionales; medidas de reducción a nivel comunitario.
3. Fortalecimiento de los sistemas de justicia criminal.	Fortalecimiento deductivo de los sistemas judiciales, penales y de la policía y sus instituciones asociadas.
4. Reducción de los factores de riesgos (comúnmente enfocados en aquellos grupos potenciales perpetradores de delitos o potenciales víctimas)	Enfoque deductivo dirigido por un gobierno de varios sectores.
5. Resolución no violenta de conflictos.	Vigilancia deductiva; identificación de factores de riesgo; modificación de comportamientos resultantes; ampliación de intervenciones exitosas.
6. Fortalecimiento del capital social.	Evaluación inductiva de participación; creación de mapas institucionales; medidas de reducción a nivel comunitario.

Fuente: (ONU-Hábitat, 2007: 96; Moser y McIlwaine, 2009: 26).

y protagonismo de la ciudadanía, mientras que las instancias deductivas son las referidas a las instituciones y estructuras de poder institucional. Así, la potencial coordinación, comunicación y monitoreo de las iniciativas logra un carácter más fluido dentro del régimen municipal (Trujillo y Arévalo, 2011).

2.2. Competencia electoral y gestión de la seguridad pública

A pesar de lo anterior, dada la dinámica de competencia electoral sobre este *issue*, se entenderá a la seguridad ciudadana como un área afectada por la distribución táctica- es decir, la distribución de recursos con fines de maximización electoral-, por la alta exigencia pública a los políticos sobre prevención delictual. Además, es importante considerar el dinamismo de la competencia electoral en torno al manejo del crimen. Con ello, a pesar de que se acostumbra a asociar las estrategias de “mano dura” con el pensamiento conservador y la derecha política, mientras que otras alternativas con enfoque a largo plazo con perspectivas progresistas o izquierdistas (Visconti 2019), la afectación de las preferen-

cias electorales con el fenómeno criminal responde además de la ideología- a diferentes variables como la edad, el género, estado civil, educación, nivel de ingresos (Di Tella, Donna, y MacCulloch, 2008).

Dadas ciertas condiciones que imposibilitan un ordenamiento de preferencias eficientes por parte de la ciudadanía (que logre identificar el máximo beneficio), la priorización de opciones estará afectada por información deficiente en el campo de la competencia electoral (Downs, 2001). Sin embargo, la aplicación del modelo del votante mediano no resulta completamente apropiado. Cuando Downs propone que la ideología (partido/militancia) reduce las deficiencias de información, constituyendo un atajo, en este caso hay una competencia programática reducida. Luego, la competencia se centraría a cuán preocupados los partidos han estado por la seguridad ciudadana en sus territorios de acción.

En este caso, el votante mediano no funciona como el votante que se ubica donde hay una mayor concentración de frecuencias en la distribución de electores, sino que es el que se ubica donde hay una mayor concentración en variables de victimización y sensación

de inseguridad. Estos dos elementos son puntos de valiosa información para los partidos políticos. Esto da cuenta que la victimización y la sensación de inseguridad son la fuente de información de mayor utilidad⁴. Asimismo, podría pensarse que, si las encuestas reúnen percepciones personales, la sensación de cada votante sobre seguridad ciudadana ya es su fuente de información (Mayer y Tiberj, 2004; Gerber y Jackson, 2016; Visconti, 2018). A su vez, será más rentable para el partido demostrar intensidad en el compromiso para disminuir sensación de riesgo que potenciar una u otra visión programática (políticas de derecha *iron fist*, o políticas izquierdistas a largo plazo)⁵.

Sin embargo, aunque no se estén siguiendo marcos ideológicos robustos en la competencia sobre seguridad ciudadana, el político necesita diferenciarse de su rival. Asumiendo esto, es interesante identificar la forma en que se maximiza utilidad por parte de los candidatos. Si el marco de propuestas en políticas públicas fuera idéntico, probablemente los votantes no percibirían de igual modo los recursos invertidos en el territorio. Sin embargo, el diferenciarse constantemente de las políticas del oponente, cuando puede que no haya diferencias sustantivas, supone altos costos de transacción. Uno de los costos más evidentes y significativos son las inversiones presupuestarias para formular, desarrollar e implementar un nuevo programa de seguridad. Esto resulta ser evidente dada su dimensión cuantitativa para ser medido (Moser y McIlwaine, 2009). El redefinir una política pública en cada cambio de gobierno implica un costo que podría omitirse. Sin embargo, esta omisión pasa por el cálculo del partido político (North, 1990), ¿resultará rentable continuar la línea política anterior sin marcar diferencias en un campo de competencia como la seguridad ciudadana?

En un contexto donde no siempre hay coincidencia política entre los dirigentes del gobierno central y los del gobierno local, la forma en que se da la relación entre agente y principal no siempre es clara. La forma en que el gobierno (principal) puede asegurarse que el municipio (agente) actúe y gestione el presupuesto para lograr los objetivos definidos en la política pública. Más adelante, se identificarán 1) la redacción de políticas de diferenciación con la administración anterior, 2) los incentivos que guían

los intereses del gobierno al distribuir, de una u otra manera, 3) los incentivos que tienen los municipios para acceder y gestionar de forma eficiente/efectiva los recursos, y 4) por qué es oportuna una reducción de la discrecionalidad y aseguración de aportes permanentes en seguridad ciudadana para los gobiernos locales.

3. Diseño de investigación y marco metodológico

3.1. Diseño de investigación

Como fue señalado más arriba, este artículo explora las variables que incentivan, o que afectan, la distribución de recursos para seguridad ciudadana hacia las municipalidades chilenas. Específicamente, el interés de esta investigación tiene lugar en los dispositivos institucionalizados en el Plan Nacional de Seguridad Pública (2014) y en el Acuerdo Nacional por la Seguridad Pública (2018). Con ello, la pregunta que este trabajo busca responder es: ¿Cuáles son los factores que afectan la distribución de recursos desde el gobierno central hacia las municipalidades chilenas entre los años 2014 y 2018?

El objetivo general de este estudio es la identificación de los factores y variables que afectan la forma en que los recursos son distribuidos hacia las municipalidades chilenas. A su vez, los objetivos secundarios son 1) examinar y diferenciar los elementos medulares de los programas políticos de 2014 y 2018 en seguridad ciudadana; 2) Analizar la relevancia del rol municipal en la gestión de la seguridad ciudadana entre 2014 y 2018; y 3) Identificar cuán fijas o discrecionales son las posibilidades del distribuidor para repartir recursos para la seguridad, y cuáles son las implicancias de ello.

3.2. Metodología

La estrategia metodológica que este estudio aborda se compone de la revisión de los programas de las políticas públicas en seguridad formuladas por los segundos gobiernos de Michelle Bachelet y Sebastián Piñera (Plan Nacional de Seguridad Pública de 2014; y, Acuerdo Nacional por la Seguridad Pública de 2018; respectivamente).

Los hallazgos y aspectos identificados como relevantes de la revisión de los programas fueron profundizados mediante entrevistas cualitativas a expertos en seguridad ciudadana, y el rol de los municipios en esta. A diferencia de las entrevistas a élites, las entrevistas a expertos justifican la selección de la

⁴Elementos medidos a partir de encuestas de opinión. Principalmente, destaca la Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana (ENUSC).

⁵Para profundizar el respaldo ideológico de las posturas en seguridad ciudadana ver Visconti (2018).

muestra a entrevistar a partir de la relevancia y conocimiento que mantiene un actor en torno a un tema en política pública, y no a propósito de la posición de poder que la persona entrevistada tenga (Van Audenhove y Donders, 2019).

A partir de lo anterior, la literatura en entrevistas a expertos ofrece una variedad de casos en los que la posición de conocimiento del sujeto entrevistado va a tomar relevancia. Para efectos de este estudio, será considerado el conocimiento técnico y el conocimiento procesal (Bogner y Menz, 2009).

A continuación, los siguientes apartados evaluarán a) la propuesta del abordaje comunal del fenómeno delictual contenida en los ejes programáticos de los segundos gobiernos de Michelle Bachelet y Sebastián Piñera; y b) las implicancias posibles y las implicancias reales de la administración y distribución discrecional de fondos por parte de las autoridades del gobierno central y regional hacia los gobiernos locales.

4. El rol municipal de la prevención en Chile (2001-2010)

Como se indicó más arriba, el costo de transacción de levantar una política nueva sobre un tema es alto. Esto porque implica, entre otras cosas, la contratación o capacitación de personal idóneo para el cumplimiento de los objetivos. Pero, si la competencia electoral no es intensamente ideológica, y las diferencias entre la política del gobierno anterior no guardan grandes diferencias con programas anteriores, es porque los costos de transacción son menores a los que el ejecutivo estaría obteniendo.

Aparte de la discusión política y académica que se puede haber desarrollado, en Chile, los primeros rasgos de delegación comunal de gestión del fenómeno delictual se aprecian en 2001. En este año, aparece la División de Seguridad Ciudadana, lo que viene acompañado del programa “Comuna Segura Compromiso 100”. El enfoque que fundamentó este desarrollo institucional estuvo basado en la participación comunitaria, en el enlace entre comunidad-policía y en la coordinación institucional. Además, se estableció un sistema de flujo de competencias conceptuales y recursos, que, en la forma de asesorías y fondos concursables, apoyarían el desarrollo de programas comunales para el abordaje delictual (Fernández, 2014: 77). La idea del abordaje comunal de la seguridad ciudadana tiene lugar a propósito de

una serie de ventajas estratégicas de las municipalidades:

Se llega a la conclusión de que el espacio local es un espacio idóneo para hacer prevención, por distintos motivos: por la posibilidad de que los municipios, como instituciones cercanas a la realidad social, pudieran llenar de contenido la estrategia que se desarrollará (...) Y, por lo tanto, se trabaja hacia el objetivo de desarrollar mayores capacidades locales, pero a través de estrategias diferenciadas (Entrevistado N°1).

En los años sucesivos, los gobiernos de la coalición centro-izquierdista (Concertación) desarrollan políticas que fueron suponiendo avances progresivos, a partir de la base del programa Plan Comuna Segura Compromiso 100. En este sentido, se aprecia el desarrollo de políticas como la Política Nacional de Seguridad (2004) y la Estrategia Nacional de Seguridad Pública (2006), desarrollada durante el primer gobierno de Michelle Bachelet. En esta última tiene lugar el nacimiento de los planes comunales de seguridad pública (instancias en las que se trabajarían los diagnósticos comunales), y el Concejo Comunal de Seguridad (Fernández, 2014).

En 2010, el fin de los gobiernos de la Concertación supone un cambio de paradigma en el papel del municipio. En el gobierno de Sebastián Piñera, hubo un cambio de unidad de análisis en la visión del fenómeno delictual, en donde el municipio y el funcionario a cargo de la oficina (o departamento, o división) de seguridad dejan de tener relevancia. Así, se otorga una nueva centralidad al barrio y al coordinador de barrio (funcionario del Ministerio del Interior delegado al territorio), respectivamente. En términos prácticos, desaparece la oferta hacia los municipios (Entrevistado N°1).

4.1. Plan Nacional de Seguridad Pública (2014-2018) y Acuerdo Nacional por la Seguridad Pública (2018)

La lectura del Plan Nacional de Seguridad Pública del 2014-2018 es predecesor al Acuerdo Nacional por la Seguridad Pública- que se inicia en 2018. En el primer plan se da cuenta que el rol del municipio en tanto eje articulador de la política pública se potencia (Subsecretaría de Prevención del Delito, 2014).

Se empieza a plantear que no podía existir solamente una política basada en el control y el en

Tabla 2: Entrevista según tipo de conocimiento

Tipo de conocimiento	Conocimiento técnico	Conocimiento procesal
Contenido	Conocimiento asociado a datos, hechos, información técnica.	Conocimientos asociados al funcionamiento de etapas, procesos u otras cadenas en ciertas áreas.
Tipo de entrevista	Abierta / semi estructurada	Abierta / semiestructurada

Fuente: elaboración propia.

perfeccionamiento de los apartados de justicia penal, sino que era necesario, además, abordar desde el ámbito de la prevención. Y esto era posible desde el apoyo del gobierno local (Entrevistado N°1).

Al igual que la centralidad del rol municipal, los demás elementos principales de la política pública del 2018 (en adelante: Acuerdo) ya aparecían como tópicos relevantes abordados por el Plan Nacional de Seguridad Pública de 2014. Si bien, el énfasis en títulos se acentúa en un programa más que en otro, se aprecia que la reformulación total de políticas que abordan asuntos similares solo es posible si la autoridad está dispuesta a asumir ese costo. Una de las razones para asumir el costo de invertir profesionales y tiempo en la redacción de una nueva política pública es lograr un retorno mayor (North, 1990). En este sentido, una de las restricciones más notorias en el desarrollo de políticas públicas en seguridad ciudadana es la ausencia de un marco referencial que tenga algún grado de estabilidad trascendente a los tiempos políticos. En línea con esto, una de las entrevistas que este estudio desarrolla ofrece que:

Siempre la piedra de tope es cuál es la visión política que tiene el alcalde y sus prioridades en términos de su gobierno. Entonces, no solo se resuelve este tema con mayor o menor recursos a los municipios, sino que depende de tener un marco de política nacional de seguridad ciudadana, que permita entender cómo se debería desarrollar esto a nivel local (Entrevistado N°2).

La formulación del Acuerdo no fue una redacción simple de política pública, sino que el carácter de acuerdo tiene que ver con una mesa de trabajo previa. Esta mesa estuvo integrada por una amplia diversidad de actores políticos (desde Chile Vamos hasta el Frente Amplio), técnicos y académicos (desde instituciones como Paz Ciudadana hasta Espacio Público). El involucramiento de estos actores, la recolección de diferentes perspectivas, y la sistemati-

zación de acuerdos y resoluciones de la mesa, evidencian aún más los costos involucrados en la redacción de una política de este tipo. Estratégicamente, se puede considerar que estos costos son meritorios para conseguir una imagen de administración comprometida con la seguridad ciudadana. Esto, sumado a una negativa evaluación por parte de la Dirección de Presupuestos de las políticas de seguridad emanadas del PNSP (Dirección de Presupuestos, 2017), abre la posibilidad de que la autoridad pueda obtener mayores resultados en el lanzamiento y ejecución del Acuerdo.

No obstante lo anterior, resulta necesario identificar las diferencias que se presentan, al menos en lo discursivo, de la redacción de ambos programas políticos. Para ello, la Tabla 2 sitúa los ejes más importantes del Acuerdo y el Plan, comparándolos de manera superficial. Sin embargo, es necesario acercarse de manera detenida a observar cuáles son los matices que contienen los puntos señalados.

A propósito de lo anterior se puede identificar una diferencia relevante en los ejes programáticos de ambos planes. Primeramente, en lo referido al rol municipal en la gestión del fenómeno delictual, teniéndose que el Plan de 2014 es explícito y enfático al situar el rol de los municipios como el eje medular en la planificación como la nueva gobernanza de la Seguridad Pública (Subsecretaría de Prevención del Delito, 2014). En línea con lo anterior, la revisión del Plan Nacional de Seguridad Pública da cuenta de la centralidad de los municipios en la gestión del delito, en tanto se enmarca en este proceso y propone modernos instrumentos y herramientas para priorizar el rol del liderazgo local (Subsecretaría de Prevención del Delito, 2014: 41). Según el Entrevistado N°3, la aparición de los Planes Comunales es importante porque:

Lo que se consigue con los Planes Comunales de Seguridad Pública es que, por primera vez, haya un

Tabla 3: Cuadro comparativo entre Acuerdo Nacional por la Seguridad Pública 2018 y Plan Nacional de Seguridad Pública 2014

	Contenido	Estrategia de recolección
<i>Plan Nacional de Seguridad Pública</i>	Programa de seguridad pública desarrollado en el gobierno de Michelle Bachelet (2014-2018).	Fuente primaria consultada
<i>Acuerdo Nacional por la Seguridad Pública</i>	Programa de seguridad pública desarrollado en el gobierno de Sebastián Piñera (2018-2022).	Fuente primaria consultada
<i>Entrevistado 1</i>	Ex director de seguridad Comuna de Providencia	Entrevista semi estructurada
<i>Entrevistado 2</i>	coordinador de investigación Centro de Estudios de Seguridad Ciudadana, Universidad de Chile	Entrevista semi estructurada
<i>Entrevistado 3</i>	ex jefe de la División de Seguridad Pública del Ministerio del Interior	Entrevista semi estructurada

Fuente: Elaboración propia en base a Subsecretaría de Prevención del Delito (2014) y Subsecretaría de Prevención del Delito (2018a).

tercer actor, aparte del gobierno y de las policías, que tuviese algo que decir y que su opinión fuese considerada en diseño de los planes (Entrevistado N°3).

En la práctica, la centralidad de los gobiernos locales aparece con el desarrollo de los Planes Comunales de Seguridad Ciudadana, en tanto desarrollo metodológico, programático y ejecutivo que cada una de las comunas habría de incorporar. Por un lado, se trata de una reforma a la organización municipal (vía reforma a la Ley Orgánica de Municipalidades) para concretar la incorporación de un nuevo órgano: Consejo Comunal de Seguridad Ciudadana. Este elemento funcionaría como el dispositivo central para la formulación del Plan Comunal (Subsecretaría de Prevención del Delito, 2014: 44). Integrada esta división orgánica en las municipalidades, estas fueron instruidas en la formulación de un plan atinente a las realidades de cada comuna. El Plan en cada comuna se compuso de 1) diagnóstico sociodemográfico comunal (cuya ejecución contó con fondos para que las municipalidades licitasen estos estudios); 2) matriz de marco lógico, que integra la definición de las unidades, objetivos y los actores involucrados en lógicas de intersectorialidad pública; y, 3) una carta Gantt que definiría plazos.

Paralelamente, se implementó la Unidad de Apoyo a la Gestión Municipal en la Subsecretaría de Prevención del Delito. La Unidad sería vital en los puentes de comunicación entre las municipalidades y la autoridad central. Así, con la Unidad y los departamentos de seguridad comunal (o el cargo correspondiente) se concretan los Convenios Comunales, que a su vez contemplaban la participación de otros servicios asociados al rol preventivo. El rol de estos era la revisión y asesoramiento del desarrollo metodológico de las municipalidades en su oferta programática para la prevención del delito.

A pesar de significar un avance inédito en materia de descentralización administrativa, la verticalidad en que se desarrolló esta política da cuenta de la mantención de la estructura centralizada de la formulación. Es decir, la sola implementación del Plan Comunal de Seguridad Pública como eje que vitaliza las potestades municipales en gestión delictual está lejos de proponer procesos de descentralización. El Entrevistado N°2 plantea que:

Definitivamente, la forma de estas políticas entrega poco indicio de descentralización. Es decir, la tutela entre poderes se ha ido manteniendo en el tiempo, aquí no ha habido un esquema decisional

aparte de los Consejos Comunales. Sin embargo, el verdadero espacio decisional de parte de los gobiernos locales depende de cuántas atribuciones se entregan a los municipios (Entrevistado N°2).

A su vez, se tiene que la gestión en seguridad ciudadana del segundo gobierno de Bachelet tuvo limitantes que, sucesivamente, entorpecieron la labor municipal. Se observa 1) focalización hacia los municipios más grandes de Chile, 2) ejecución de un fondo que burocratizó la ejecución de la inversión social.

Posteriormente, se aprecia que la gestión del segundo gobierno de Sebastián Piñera retrotrae de manera significativa los avances que se habían alcanzado en materia de la delegación de potestades y recursos a los municipios para enfrentar el fenómeno delictual. Una revisión superficial del escrito del Acuerdo Nacional por la Seguridad Pública permite apreciar que el énfasis que se le otorga al rol comunal es minimizado de manera drástica. No obstante, la información recopilada en el trabajo de campo da cuenta que el gobierno de Piñera, además de significar un retroceso en las capacidades municipales, desarticuló la idea de una política pública nacional en materia de seguridad ciudadana. Esto puede apreciarse desde diferentes dimensiones del análisis de la política. Por un lado, en términos presupuestarios el gobierno desincentivó y redujo el flujo de recursos hacia la administración local:

El gobierno del presidente Piñera todavía no ha sido capaz de desarrollar un plan nacional en seguridad pública, y cambió las glosas presupuestarias que se le daba a los consejos comunales (Entrevistado N°3).

Con esto, se puede establecer que los dos gobiernos de Sebastián Piñera se aprecian flujos de asesoramiento e información hacia los municipios, como el Sello de Seguridad, que apoya el fortalecimiento de la institucionalidad técnica a nivel comunal. Sin embargo, los entrevistados señalan que el manejo de la política pública durante el segundo gobierno de Piñera, ha significado un retroceso. En este sentido, no se observa la formulación de ninguna política nacional y sistemática. Lo que se presenta es 1) un programa de gobierno, y 2) un Acuerdo Político. Sin embargo, ambos elementos no llegan a formalizarse en la formulación, diseño y ejecución de una política pública de carácter integral y nacional (Entrevistado N°2).

4.2. Incentivos en la distribución de fondos públicos para seguridad ciudadana

Como se ha revisado en ambos programas políticos (PNSP y ANSP), uno de los ejes prioritarios en la política es el rol que cumplen los gobiernos comunales. En esa propuesta, se especifica que la Subsecretaría de Prevención del Delito estará disponible para ejecutoriar asesorías y capacitaciones para los actores vinculados a la gestión municipal (Subsecretaría de Prevención del Delito, 2018a).

La propuesta 129 emanada del documento plantea que las asignaciones de proyectos para la prevención del delito estarán focalizadas en las comunas de menor ingreso. Sin embargo, la ausencia de definiciones técnicas y metodológicas de estas asignaciones mantienen gran parte de la discrecionalidad con las que el recurso puede moverse.

No obstante, lo planteado en la Propuesta 129 es a futuro. Hoy, los criterios con los que se adjudica el FNPS no son claros, ni tampoco presentan un apego a norma fija (como sí ocurre con el FCM). Con esto, el procedimiento de asignación queda a discrecionalidad del equipo evaluador de la Subsecretaría de Prevención del Delito. La presencia de distribución estratégica de recursos es posible, dado que el impacto que una inversión de municipal en seguridad es útil tanto para el alcalde como para el gobierno central en ejercicio. Así, asegurar la reelección de un alcalde oficialista permite que el electorado converja a replicar la elección presidencial hacia resultados similares. Por esto, una distribución estratégica de los fondos estará orientada a identificar cuáles son los municipios más “rentables” en el mercado electoral:

Se aprecia un traspaso de recursos directos a nuestros amigos en los partidos políticos. Y esto se expresa de manera clara en el Fondo Nacional de Seguridad Pública, y está en la medida en que ellos tienen las atribuciones para determinar a dónde se van los fondos. Hay un serio problema de transparencia, el FNPS nunca ha entregado las evaluaciones de las postulaciones. He postulado a varios, desde diferentes organizaciones, y nunca he recibido una retroalimentación de por qué fue financiado o no. Y el FNDR es aún peor. Acá, todos los procesos asociados al traspaso de recursos en el área de seguridad ciudadana están super contaminados (...) la repartija de plata es muy politizada, y es muy poco transparente, y uno podría decir que es corrupta (Entrevistado N°2).

Tabla 4: Montos asignados FNSP por año

<i>Acuerdo Nacional por la Seguridad Pública 2018</i>	<i>Plan Nacional de Seguridad Pública 2014</i>
Modernización y fortalecimiento de las policías	Control y sanción: Reforzar la labor preventiva de la policía y la eficacia del sistema de persecución penal
Fortalecimiento del sistema de inteligencia del Estado	Control y sanción: Modernizar el sistema nacional de inteligencia
Fiscalización y control de las armas de fuego	Control y sanción: Restringir y sancionar el uso ilícito de armas
El rol de los municipios en la seguridad pública	Planificación y ejecución desde lo local
Coordinación entre los actores del sistema de persecución penal	Nueva institucionalidad en materia de reinserción y apoyo a víctimas de delitos

Fuente: ([Subsecretaría de Prevención del Delito, 2018b](#)).

Sin una especificación clara de las asignaciones, la transferencia de recursos posiblemente seguirá pudiendo ser usado de forma política por el distribuidor. Con distribución estratégica resulta mucho más simple para el político identificar concentración de votantes en un modelo espacial. Las mejoras estructurales a las condiciones situacionales, u otro tipo de intervenciones en el espacio público reducen la sensación de inseguridad. Si el elector vota por las consecuencias de las políticas del candidato en seguridad, este último estará recibiendo réditos claros por la intervención. Esta dinámica afecta de manera directa el potencial desarrollo de las capacidades con que los municipios puedan desarrollar planes integrales de seguridad. En este sentido, con distribuciones asignadas, o preasignadas, en razón de la militancia o afinidad política, se dejan atrás criterios de eficacia, eficiencia y equidad:

El segundo gobierno de Bachelet podría haber realizado una reforma fundamental en las políticas de prevención, sin embargo se continuó manejando el financiamiento a los municipios bajo el esquema de un fondo preasignado a los municipios, independiente de las capacidades que tuvieran para gestar, diseñar e implementar esos proyectos. Se garantizaban recursos, ante la firma de un convenio, independiente de la calidad de la gestión y la capacidad para generar proyectos (Entrevistado N°1).

Por otro lado, se tiene que la Propuesta 139 del ANSP sí integra mecanismos para establecer asignaciones fijas dependientes de indicadores por seguridad. Esto mantiene nula la discrecionalidad en la

distribución del Fondo Común Municipal. No obstante, la fórmula concursable del FNSP sigue manteniendo altos niveles de discrecionalidad política.

Una situación de este tipo abre la presencia de incentivos que pueden perjudicar los objetivos reales de la política pública. Cuando las posibilidades distributivas de la autoridad central se abren a la discrecionalidad, los incentivos para que la distribución atienda a los intereses políticos individualizados desde el oficialismo pueden perjudicar el alcance del FNSP. Esto resulta aún más polémico si se atiende a que es normal que no haya coincidencia entre el partido y coalición política del gobierno central y la del gobierno local. Cuando esto es así, dada la discrecionalidad en las potestades distributivas, la autoridad puede actuar tácticamente. Distribuir más a los municipios que comparten domicilio político, y menos (o nada) a aquellos con quienes no comparten militancia con el distribuidor, es una posibilidad que se abre cuando la autoridad tiene relativas libertades para distribuir.

La inversión y el gasto de los municipios está sujeta a otros incentivos relativos a la gestión local en materia de seguridad ciudadana. Y en este sentido, el recurso público está expuesto al riesgo moral en la relación principal-agente. Evidentemente, las municipalidades son entidades que manejan niveles más detallados de información. Mientras la postulación de una municipalidad al FNSP debe ser fundamentado por un diagnóstico actualizado del fenómeno delictual comunal, el manejo de la información difícilmente puede estar completamente auditado. Sin

una focalización de carácter técnica definida desde el nivel central en vista del rendimiento de proyectos, puede haber subutilización de recursos cuando una municipalidad reciba más o menos fondos de los que necesita (considerando las capacidades posibles con los recursos propios). Esta situación, en conjunto con los eventuales intereses políticos del distribuidor (que pueden converger, o no, con los del gobierno local), se espera una distorsión en los fondos invertidos por parte del gobierno. Luego, es necesario revisar el rol de la Subsecretaría de Prevención del Delito como ente administrador de recursos públicos. En este sentido, una alternativa interesante resultaría de aislar la función técnica, asesora y transmisora de capacidades o competencias que mejoren la gestión municipal en delincuencia, de la función presupuestaria de la Subsecretaría:

Esto significa que la Subsecretaría de Prevención del Delito, como ente técnico encargado del diseño y promoción de este tipo de políticas, se convierte en un administrador de recursos más que en un ente encargado de la generar las capacidades institucionales para que el municipio desarrolle proyectos (. . .) A la Subsecretaría le debería corresponder la validación de la calidad técnica de los proyectos, por un lado, y, por el otro, de asegurar que los municipios puedan desarrollar capacidades técnicas para impulsar estrategias para la prevención, mediante capacitación, financiamiento de un recurso mínimo básico, etc. Pero todo, contra la presentación y evaluación de los proyectos (Entrevistado N°1).

5. Reflexiones finales

Como se analizó en este texto, existen equilibrios institucionales que dan pie a una serie de incentivos que pueden distorsionar la forma en que se invierte y que se gasta el fondo público. Cuando se habla de discrecionalidad en la distribución, se hace referencia a la posibilidad de que los fondos no atiendan a la necesidad de equidad territorial entre comunas. Como se observó, las características centrales de los gobiernos locales ofrecen una estructura donde la descentralización de la gestión de la seguridad ciudadana resultaría en una mayor eficiencia. Así, la cercanía de la comunidad con las autoridades, el conocimiento y el acceso a información mejor actualizada por parte de estos últimos podría mejorar la administración de la seguridad ciudadana. Es decir, en este esquema el agente (gobierno local) se encuentra en mejores capacidades para focalizar de manera más efectiva los recursos que el princi-

pal (gobierno central) distribuye (Lunecke, 2005). Por ello, resulta crucial que la distribución atienda a criterios basados en fijaciones técnicas. De otro modo, las comunas no tienen incentivos a la mejora de sus procedimientos para formular y ejecutar programas para la seguridad humana local. Y, del mismo modo, la discrecionalidad en la distribución del presupuesto supone el riesgo de profundizar las diferencias económicas entre los gobiernos locales de Chile.

Cuando la distribución no persigue equidad (ni tampoco eficiencia ni eficacia), se torna un ejercicio táctico. Para una ejecución presupuestaria eficiente, que considere principios de justicia territorial, es importante avanzar hacia arreglos institucionales que aseguren fondos permanentes para las comunas. Estos fondos deberían responder a características demográficas, territoriales y socioeconómicas de los gobiernos locales. Bajo esta perspectiva, un gran avance es la Propuesta 139 del Acuerdo. Con la creación y generalización de los Planes Comunales de Seguridad Pública, y la institucionalización de Oficinas/Departamentos de seguridad en cada municipalidad (Subsecretaría de Prevención del Delito, 2014), el gobierno central queda en un déficit de apoyo presupuestario para la ejecución de los programas de seguridad pública.

Las fórmulas para avanzar en la homogeneización de la distribución de recursos debe ser parte de un debate que integre la libertad programática de cada proyecto municipal. Toda vez que las diferentes fuerzas políticas compiten por los cargos en una dimensión ideológica/programática, los representantes tienen la necesidad de desarrollar la agenda de propuestas que lo llevaron al poder. En este caso, cuando el poder central no coincide a nivel partidario con el gobierno local, el segundo debería conservar la posibilidad de ejecutar una agenda en seguridad coherente con sus planteamientos. Los electores votaron cierto tipo de política, y esperan su ejecución. Este debate puede ser resuelto a partir de las instancias de evaluación técnica y temática de los proyectos presentados por los municipios.

Desde otra perspectiva, se podría contraargumentar que la fijación de fondos para las municipalidades en materia de seguridad pública sea un incentivo para que los municipios no se esfuercen en la ejecución de una agenda robusta y competente en materia de seguridad. No obstante, hoy la seguridad ciudadana se ha posicionado como uno de los ítems más relevantes en las preocupaciones de las personas, y, por

ende, en la competencia electoral. Por ello, este tema se presenta como un incentivo para una mejor gestión.

Junto a lo anterior, se espera que los municipios puedan desarrollar niveles de colaboración constantes con el organismo del gobierno central dedicado a la materia, la Subsecretaría de Prevención del Delito. Más allá de tener pares profesionales de apoyo como la figura de gestor territorial-, sería interesante considerar la posibilidad de programas permanentes y oficinas de apoyo en cada comuna de la Subsecretaría de Prevención del Delito.

Por último, la disponibilidad de datos en esta materia abre la posibilidad de desarrollar estudios empíricos que potencien y justifiquen este diagnóstico. La publicación constante de los fondos distribuidos por la autoridad, y el reporte actualizado de los datos demográficos, sociales y territoriales de los municipios chilenos (concentrados en el Sistema Nacional de Información Municipal, por ejemplo), son oportunos porque están en una misma unidad de análisis. La realización de análisis bivariados, como modelos empíricos, podrían aportar estadísticamente en la identificación de los factores incidentes en la distribución de fondos de seguridad ciudadana en Chile. Esto resulta oportuno, toda vez que el rol de los gobiernos regionales es crucial- en tanto intermediario- en la asignación de recursos para inversión municipal. Un ejemplo es el caso del Fondo Nacional de Desarrollo Regional, y sus asignaciones para seguridad ciudadana. Proyectivamente, desarrollar estudios que contemplen la futura elección democrática de las gobernaciones regionales (hasta hoy designadas por la Presidencia de la República) es uno de los desafíos para la agenda asociada a la descentralización política y financiera en seguridad ciudadana.

Referencias

- Arulampalam, W., Dasgupta, S., Dhillon, A., y Dutta, B. (2009). Electoral goals and center-state transfers: A theoretical model and empirical evidence from india. *Journal of Development Economics*, 88(1):103–119. DOI: [10.1016/j.jdeveco.2008.01.001](https://doi.org/10.1016/j.jdeveco.2008.01.001).
- Bogner, A. y Menz, W. (2009). The theory-generating expert interview: Epistemological interest, forms of knowledge, interaction. pp. 43–80. London: Interviewing Experts. DOI: [10.1057/9780230244276_3](https://doi.org/10.1057/9780230244276_3).
- Caporaso, J. A. y Levine, D. P. (1992). *Theories of Political Economy*. Cambridge: Cambridge University Press. DOI: [10.1017/CBO9780511840197](https://doi.org/10.1017/CBO9780511840197).
- Cox, G. W. y McCubbins, M. D. (1986). Electoral politics as a redistributive game. *The Journal of Politics*, 48(2):370–389. DOI: [10.2307/2131098](https://doi.org/10.2307/2131098).
- Crawford, A. y Evans, K. (2011). Crime prevention and community safety. En Tonry, M. (ed.), *The Oxford Handbook of Criminology*. Oxford: Oxford University Press. DOI: [10.1093/oxfordhb/9780195395082.001.0001](https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780195395082.001.0001).
- Dammert, L. (2004). De la seguridad pública a la seguridad ciudadana. En Jarrín, O. (ed.), *Memoria del Proyecto Política Pública de Seguridad Ciudadana, Primera Fase*. Flacso Ecuador y Fundación Grupo Esquel. En línea: [enlace](#).
- Dammert, L., Jossette, R., Díaz, J., Manzano, L., y Piña, J. P. (2006). *Diagnósticos y Planes de Seguridad Ciudadana a Nivel Local: Experiencias y Desafíos*. Santiago: Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana. En línea: [enlace](#).
- Di Tella, R., Donna, J., y MacCulloch, R. (2008). Crime and beliefs: Evidence from latin america. *Economics Letters*, 99(3):566–569. DOI: [10.1016/j.econlet.2007.10.002](https://doi.org/10.1016/j.econlet.2007.10.002).
- Dirección de Presupuestos (2017). *Resumen Ejecutivo, Evaluación Programas Gubernamentales (EPG). Programa Plan Comunal de Seguridad Pública*. Santiago: Ministerio de Hacienda, Gobierno de Chile. En línea: [enlace](#).
- Dixit, A. y Londregan, J. (1996). The determinants of success of special interests in redistributive politics. *The Journal of Politics*, 58(4):1132–1155. DOI: [10.2307/2960152](https://doi.org/10.2307/2960152).
- Downs, A. (2001). Teoría económica de la acción política en una democracia. En Batlle, A. (ed.), *Diez Textos Básicos de Ciencia Política*. Barcelona: Ariel.
- Falleti, T. G. (2005). A sequential theory of decentralization: Latin american cases in comparative perspective. *American Political Science Review*, 99(3):327–346. DOI: [10.1017/S0003055405051695](https://doi.org/10.1017/S0003055405051695).
- Fernández, F. (2014). Gestión política desde lo local. consideraciones sobre la experiencia de Chile. En

- Mohor, A. y Nespolo, R. (eds.), *La Seguridad Pública en América Latina. Múltiples Dimensiones y Dilemas Políticos*. Santiago: Centro de Estudios de Seguridad Ciudadana. En línea: [enlace](#).
- Frühling, H. y Gallardo, R. (2012). Programas de seguridad dirigidos a barrios en la experiencia chilena reciente. *Revista INVI*, 27(74):149–185. DOI: [10.4067/S0718-83582012000100005](#).
- Gerber, M. M. y Jackson, J. (2016). Authority and punishment: On the ideological basis of punitive attitudes towards criminals. *Psychiatry, Psychology and Law*, 23(1):113–134. DOI: [10.1080/13218719.2015.1034060](#).
- Golden, M. y Min, B. (2013). Distributive politics around the world. *Annual Review of Political Science*, 16(1):73–99. DOI: [10.1146/annurev-polisci-052209-121553](#).
- González del Riego, O. (2016). Rol de la autoridad local en materias de seguridad: Análisis de la ley que crea los consejos comunales de seguridad pública. En Lagos, R. (ed.), *Seguridad Pública en Chile: Del Fenómeno Global a la Acción Local*. Santiago: AMUCH/UTEM. En línea: [enlace](#).
- Henríquez, M. y Fuenzalida, J. (2011). Compensando la desigualdad de ingresos locales. el fondo común municipal (fcm) en Chile. *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*, 2(4):73–104. En línea: [enlace](#).
- Lunecke, A. (2005). Prevención local del delito en Chile: Experiencia del programa comuna segura. En Dammert, L. y Paulsen, G. (eds.), *Ciudad y Seguridad en América Latina*. Santiago: FLACSO.
- Mayer, N. y Tiberj, V. (2004). Do issues matter? law and order in the 2002 french presidential election. En Lewis-Beck, M. (ed.), *The French Voter*, pp. 33–46. London: Palgrave Macmillan UK. DOI: [10.1057/9780230523791_3](#).
- Montecinos, E. (2005). Los estudios de descentralización en América Latina: una revisión sobre el estado actual de la temática. *EURE (Santiago)*, 31(93):77–88. DOI: [10.4067/S0250-71612005009300005](#).
- Moser, C. y McIlwaine, C. (2009). La violencia urbana en Latinoamérica como problema de desarrollo. En Lunecke, A., Munizaga, A., y Ruiz, J. (eds.), *Violencia y Delincuencia en Barrios: Sistematización de Experiencias*. Fundación Paz Ciudadana/Universidad Alberto Hurtado. En línea: [enlace](#).
- Munizaga, A. M. (2010). Aspectos claves del rol de los gobiernos locales en seguridad ciudadana y prevención del delito. *Conceptos*, 15. En línea: [enlace](#).
- North, D. (1990). Una teoría de la política basada en el enfoque de los costos de transacción. En Saiegh, S. y Tomassi, M. (eds.), *La Nueva Economía Política: Racionalidad e Instituciones*. Buenos Aires: Eudeba. En línea: [enlace](#).
- Oates, W. E. (1972). *Fiscal federalism*. Edward Elgar Publishing.
- ONU-Hábitat (2007). *Enhancing Urban Safety And Security. Global Report on Human Settlements 2007*. London: ONU-Hábitat. En línea: [enlace](#).
- Przeworski, A. (2011). Acerca del diseño del estado: una perspectiva principal-agente. En Acuña, C. (ed.), *Lecturas Sobre el Estado y las Políticas Públicas: Retomando el Debate de Ayer para Fortalecer el Actual*. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.
- Sotelo, G. (2017). La descentralización como factor explicativo de la ampliación y estabilización de los mecanismos de participación ciudadana. *Revista Estudios de Políticas Públicas*, 6(2):131. DOI: [10.5354/0719-6296.2017.47752](#).
- Sozzo, M. (2000). Seguridad urbana y tácticas de prevención del delito. *Cuadernos de Jurisprudencia y Doctrina Penal*, 6(10):17–82.
- Subsecretaría de Prevención del Delito (2014). *Plan Nacional de Seguridad Pública. Seguridad para Todos*. Santiago: Gobierno de Chile. En línea: [enlace](#).
- Subsecretaría de Prevención del Delito (2018a). *Acuerdo Nacional por la Seguridad Pública*. Santiago: Gobierno de Chile. En línea: [enlace](#).
- Subsecretaría de Prevención del Delito (2018b). *Ganadores fnsp 2018*. En línea: [enlace](#).
- Terpstra, J. (2009). Citizen involvement in local security networks. *Security Journal*, 22:156–169.

- Terpstra, J. (2008). Police, local government, and citizens as participants in local security networks. *Police Practice and Research*, 9(3):213–225. DOI: [10.1080/15614260701797520](https://doi.org/10.1080/15614260701797520).
- Trujillo, L. y Arévalo, J. P. (2011). Gestión municipal de la prevención en seguridad en barrios vulnerables: Su articulación con el nivel central de gobierno, un factor clave. *Conceptos*, 3.
- Valenzuela, J. P. (1997). *Descentralización Fiscal: Los Ingresos Municipales y Regionales en Chile*. Santiago: CEPAL. En línea: [enlace](#).
- Van Audenhove, L. y Donders, K. (2019). Talking to people iii: Expert interviews and elite interviews. pp. 179–197. Cham: Springer International Publishing. DOI: [10.1007/978-3-030-16065-4_10](https://doi.org/10.1007/978-3-030-16065-4_10).
- Visconti, G. (2018). *Who is the Distributor? Explaining Variation in Transfers to Local Governments*.