



DOCUMENTO DE TRABAJO N° 32

Ineficiencia de Localización y Centralización: Factores Claves en la Inseguridad Ciudadana

Pilar Giménez C., Alexandra Petermann R.

*Gerencia de Estudios
Cámara Chilena de la Construcción*

Resumen

Es un hecho que en Chile, el Gobierno Central no ha logrado satisfacer las crecientes demandas de seguridad de la población, lo que se evidencia en el surgimiento de sustitutos a la seguridad tradicional, tales como seguridad municipal, seguridad privada de condominios, sistema de alarmas, etc. Este trabajo aborda esta problemática analizando sus causas fundamentales: el carácter centralizado de Carabineros, lo cual impide que su provisión refleje de mejor manera las necesidades y demandas de la población, y el sistema de reparto de costos que se utiliza para su financiamiento, el cual implica una ineficiente localización y momento del desarrollo urbano.

Para abordar estos problemas, se propone aplicar el mecanismo de las Concesiones a la seguridad, lo cual permitiría una mayor descentralización y un cambio en el sistema de financiamiento, pasando de uno de reparto de costos a otro donde se cobre a cada usuario el costo en seguridad asociado.

Las ventajas de este sistema son múltiples, destacándose la posibilidad de elevar el estándar de seguridad actual, de acuerdo a las necesidades de la población y contando con el financiamiento para ello. Asimismo el sistema permite acoger el dinamismo propio del desarrollo urbano, sustentado en la descentralización del sistema.

JEL Classification: H4, H7, R0, R5

Keywords: public safety, citizens protection, criminal control, police organization, urban location, planning and urban safety.

La publicación de los Documentos de Trabajo no esta sujeta a la aprobación previa de la Mesa Directiva de la Cámara Chilena de la Construcción. Tanto el contenido de los Documentos de Trabajo, como también el análisis y conclusiones que de ellos se deriven, son exclusiva responsabilidad de su(s) autor(es) y no reflejan necesariamente la opinión de la Cámara Chilena de la Construcción o sus directivos.



| Contenidos | Página |
|--|---------------|
| I. Introducción | 3 |
| II. Sistema tradicional de provisión de seguridad interna en Chile | 4 |
| III. Problemas del sistema tradicional de seguridad interna en Chile | 7 |
| IV. Propuesta de solución a los problemas identificados | 10 |
| V. Conclusión | 17 |
| VI. Referencias | 19 |



I. Introducción

Históricamente en el mundo, la provisión de parte importante de la infraestructura urbana, incluida la seguridad, ha sido responsabilidad del Estado. La razón para que así haya sido está en las características de bien público que posee gran parte de esta infraestructura¹. En general, desde el punto de vista económico un bien público se caracteriza por:

- 1) la no posibilidad de exclusión, vale decir que todos pueden hacer uso de él.
- 2) la no rivalidad en el consumo para niveles bajos de utilización. En otras palabras, el bien público puede ser utilizado por varias personas a la vez, sin que se agote, pero siempre que se trate de niveles bajos de utilización, ya que para niveles altos se puede producir congestión.

Particularmente en el caso de la seguridad, es claro ver las características de bien público que esta posee y por lo tanto la justificación histórica para que ésta haya sido provista por el Estado. Específicamente, es difícil excluir a los habitantes de un sector de la protección policial asignada a éste. Por otro lado, hay claramente costos fijos asociados a la provisión de seguridad, por lo que existen economías de escala y no rivalidad en el consumo para niveles bajos de utilización.

En el caso de Chile, el Gobierno Central se ha hecho cargo de la seguridad interna, a través de Carabineros. Sin embargo, pese a que Carabineros realiza una reconocida labor en el resguardo de la seguridad de la población, no ha logrado satisfacer las crecientes demandas de la población a este respecto, lo que se evidencia en el surgimiento de sustitutos a la seguridad tradicional (seguridad municipal, seguridad privada de condominios, sistema de alarmas, etc.).

¹ En Morandé y Petermann (2004) se explica qué tipos de infraestructura urbana específicamente corresponden a bienes con características de bienes públicos y, por lo tanto, se justificaría una intervención del Estado.



Esto se debe esencialmente a dos problemas. Primero, el carácter centralizado del sistema de seguridad lo que lleva a que su provisión no refleje las demandas que mayoritariamente se revelan a un nivel más local. Y segundo, la utilización de un sistema de reparto de costos para su financiamiento, el cual es inadecuado desde un punto de vista de eficiencia de las decisiones en cuanto a localización y momento del desarrollo urbano.

Este trabajo analiza ambos problemas, y plantea una alternativa de provisión más eficiente de seguridad a través de la aplicación del mecanismo de las Concesiones, mecanismo que ha sido exitoso para la provisión de otros tipos de infraestructura urbana como son la electricidad, servicios sanitarios, red básica de telefonía, concesiones de aguas lluvias y concesiones viales.

II. Sistema tradicional de provisión de seguridad interna en Chile Estructura Organizacional

En Chile, el sistema tradicional de provisión de seguridad interna está a cargo de Carabineros, que funciona en base a una división del territorio en Prefecturas Operativas, dirigidas por un Coronel. En Regiones, generalmente una prefectura coincide con la división administrativa de una provincia, pero en el caso de ciudades de mayor jerarquía se establece un mayor número de Prefecturas al interior de la Provincia. En Santiago, por ejemplo, se tienen las Prefecturas Norte, Sur, Occidente, Oriente, Cordillera y Central.

Para cada prefectura, dependiendo de la distribución de la población y de los índices de criminalidad, se establece un número determinado de Comisarías en su territorio. Éstas están a cargo de un Mayor. También se establecen Sub-comisarías, a cargo de un Capitán y Tenencias a cargo de un Teniente.



A modo de ejemplo, en la Comuna de Recoleta Carabineros cuenta con la Sexta Comisaría de Recoleta, que abarca el 80% de la Comuna², con 274 carabineros en total. De éstos, 117 trabajan en la Comisaría misma, mientras que los restantes se reparten en la Subcomisaría La Pincoya, la Tenencia Santos Ossa y la Tenencia El Salto.

Para su operación diaria, la Comisaría aplica el Plan Cuadrante de Seguridad Preventiva mediante el cual divide su territorio jurisdiccional en cuadrantes o zonas. En el caso de Recoleta, por ejemplo, hay 7 cuadrantes.

Dotación

De acuerdo al Presupuesto de la Nación para el 2005, la dotación de Carabineros asciende a 36.552 funcionarios que corresponde 242 carabineros por cada 100.000 habitantes.

Una comparación realizada por Mertz (2000) para el año 1999, establece que la dotación de Carabineros ascendió a 39.777 personas (incluye Policía de Investigaciones). En ese estudio, en el cual se comparan 6 países, se señala que Chile estaría en quinto lugar, con 268 carabineros cada 100.000 habitantes, por debajo de España (460), Estados Unidos (412), Alemania (Baviera) (312), Inglaterra y Gales (308), y por encima de Canadá (244).

Por otro lado, de acuerdo a información de Carabineros, al año 2002 se estimaba un déficit de 10.425 funcionarios, lo que correspondía aproximadamente a un 25% de la planta existente a esa fecha. Lo anterior implicaría que aún existe un cierto déficit en la dotación de Carabineros en nuestro país.

² El resto de la comuna es atendida por la Novena Comisaría de Independencia (sector de la Vega Central, Patronato y Bellavista) y por la Quinta Comisaría de Conchalí, que abarca el sector nor-poniente, hasta Avenida Einstein. Lo anterior se debe a que Recoleta es una comuna relativamente nueva, y parte de su territorio proviene de otras comunas. El Plan de Carabineros es, en el corto plazo, dejar toda la Comuna de Recoleta en manos de la Sexta Comisaría.



CAMARA CHILENA DE LA CONSTRUCCIÓN
GERENCIA DE ESTUDIOS

La dotación existente es distribuida a las distintas Prefecturas y Comisarías por el nivel central (Dirección de Planificación de Carabineros) en virtud de un programa computacional que procesa una serie de variables como población, km lineales de caminos, índices de delincuencia, dentro de otras.

Cada comisaría, recibe un número determinado de funcionarios y, basándose en variables cuantitativas y cualitativas derivadas de estudios sociológicos y culturales que permiten inferir la problemática y nivel delictual de que es objeto cada cuadrante, define la cantidad y tipo de Unidades de Vigilancia Equivalente (U.V.E.) que serán destinadas a satisfacer las demandas de seguridad de ese cuadrante.

Las U.V.E. son una expresión valorizada de los recursos humanos y logísticos que posee la Institución en término de sus particulares capacidades operativas. Así se define lo siguiente:

| | U.V.E |
|------------------------------------|--------------|
| 1 Furgón con 3 Carabineros | 1,0 |
| 1 Radiopatrullas con 2 Carabineros | 0,8 |
| 1 Moto T/Terreno con 1 Carabinero | 0,45 |
| 1 Carabinero Montado | 0,3 |
| 1 Carabinero a Pie | 0,2 |

La distribución inicial de U.V.E. que se da a cada Cuadrante, en la práctica se va modificando en virtud del análisis mensual que realiza la oficina de operaciones de la Comisaría. Este análisis se basa en las estadísticas de delincuencia del Cuadrante. Sin embargo, la Comisaría sólo puede redistribuir recursos pero no proveer una mayor dotación para su Comisaría, porque como se dijo, esto se decide a nivel central, en la Dirección de Planificación de Carabineros.



Financiamiento

De acuerdo a la Ley de Presupuesto de la Nación para el 2005, el presupuesto asignado a Carabineros de Chile fue de 366.754 millones de pesos³, proveniente de los impuesto generales que cobra el Estado de Chile a todos los ciudadanos.

III. Problemas del sistema tradicional de seguridad interna en Chile

El problema principal para la provisión eficiente de seguridad por parte de los privados y la justificación para que ésta sea provista por el Estado es la dificultad para la exclusión. Sin embargo, si bien es cierto el mercado desregulado no lleva a una solución eficiente, el Gobierno Central tampoco ha resultado un buen proveedor de este tipo de servicio de seguridad.

Esto se hace evidente en el hecho que hayan surgido una serie de sustitutos de la seguridad tradicional provista por el Gobierno Central. Lo anterior implica que las personas valoran el contar con mayores grados de seguridad y están incluso dispuestas a pagar por esto. Sin embargo estos sustitutos tampoco logran solucionar a cabalidad el problema de seguridad por las siguientes razones:

- Sistemas de seguridad municipales⁴. En primer término, este sistema tiene problemas de financiamiento ya que los municipios utilizan sus recursos en otros temas que les parecen prioritarios. En segundo término, la seguridad municipal no puede ocupar la fuerza ni portar armas para realizar una labor más eficaz de represión del delito.

³ Fuente: Dirección de Presupuestos.

⁴ A partir de 1990, algunas municipalidades de Santiago como Providencia, Las Condes, Recoleta, Vitacura y La Florida han implementado sistemas de seguridad municipales, con el objeto de reforzar el trabajo de Carabineros. La labor de los "inspectores de seguridad municipal" es básicamente preventiva, informando de situaciones delictuales o de riesgo a Carabineros, ya que no les está permitido portar armas. Asimismo, realizan otra serie de tareas asociadas al bienestar de los habitantes de la comuna, tales como atención de reclamos de los vecinos, supervigilancia de semáforos, señalética y estado de la pavimentación, monitoreo de la recolección de basura, etc.



- Seguridad de viviendas en condominios. En este caso la seguridad está acotada a territorios reducidos, por lo que no aprovecha bien las economías de escala ni evita la inseguridad asociada a su entorno próximo.
- Seguridad de agrupaciones de viviendas. Este es el caso de sectores residenciales con viviendas independientes que han decidido posteriormente establecer algún sistema de seguridad común a todos (por ejemplo, pasajes que se cierran con reja, control de acceso a través de guardias, etc.). El principal problema de éste sistema es la imposibilidad de obligar el pago, lo cual genera el comportamiento de freerider propio de los bienes con características de bien público.
- Sistemas de alarma privados. Este sistema presenta el problema de que, si bien soluciona la seguridad al interior del predio, no asegura un control de seguridad en el entorno del predio. Asimismo, este sistema tampoco puede aprovechar en forma óptima las economías de escala por la eventual dispersión de los clientes en el territorio.

Con respecto al sistema tradicional chileno de seguridad, proporcionado por el Gobierno Central, éste no ha podido proveer un sistema de seguridad suficiente para satisfacer las demandas de la población, y esto principalmente por dos razones:

- 1) La centralización en el sistema de seguridad, lo que lleva a que su provisión no refleje las demandas que mayoritariamente se revelan en un nivel más local.
- 2) El sistema de financiamiento actual de la misma, que se asemeja a un sistema de reparto de costos, es inadecuado desde un punto de vista de eficiencia de las decisiones en cuanto a localización y momento del desarrollo urbano.

Centralización del sistema de seguridad

Una razón de por qué el Estado no ha resultado un buen proveedor de seguridad es que el sistema actual es centralizado, lo que lleva a que las decisiones sobre la dotación de Carabineros e implementación de estrategias de solución a la delincuencia no



necesariamente reflejen las demandas y potencialidades locales. Es así como la cantidad de Carabineros por Comisaría es definida a nivel central, así como también los programas a implementar (Plan Cuadrante). La Comisaría sólo tiene autonomía para distribuir los recursos que se le asignan (U.V.E.) dentro de su zona⁵.

Sistema de reparto de costos

Como se explicó con anterioridad, el sistema tradicional con que se ha financiado la seguridad en Chile, es uno que se asemeja a un sistema de “reparto de costos”. Para entender de qué se trata y cual es el problema de este sistema de financiamiento vamos a tomar un ejemplo extremo.

Supongamos que el Estado sólo provee seguridad y todo el sistema seguridad es financiado por el Estado a través de impuestos que implican un cobro parejo a cada ciudadano, independiente de quienes sean beneficiados con ésta. El total del impuesto recaudado sería equivalente a la inversión realizada en seguridad. Por lo tanto, cuando se realiza un desarrollo urbano nuevo y el Estado provee posteriormente la seguridad necesaria para mantener el estándar existente, el costo de ésta se reparte entre todos los ciudadanos, nuevos y antiguos, a través de un cobro parejo para todos (impuestos generales). Esto implica, que la decisión de un nuevo desarrollo va a considerar un costo menor (costo medio) que el que realmente significó la inversión para la sociedad (costo marginal incremental), ya que se reparte entre muchos más individuos que los directamente beneficiados. Es por esto que las decisiones de localización de los nuevos desarrollos serían ineficientes bajo este sistema, ya que no considerarían el costo real que estas decisiones implicarían. Asimismo, el sistema es ineficiente desde la perspectiva de la mantención del sistema de seguridad, ya que el costo de mantenerla se reparte en forma pareja independiente de los mayores o menores costos que tenga cada localización.

⁵ Como se desprende de la teoría del federalismo fiscal de Oates (1972), los bienes públicos locales deben ser provistos por aquel nivel de gobierno que abarca el área donde los beneficios de esos bienes públicos son internalizados. En el caso de Carabineros, su ámbito de influencia es claramente local por lo que deberían ser provisto de manera más descentralizada, por un nivel de gobierno local.



Claramente la solución de esto es lograr un sistema donde cada individuo pague por la seguridad directamente, para así considerar esta variable en su decisión de localización y lograr un desarrollo eficiente de la ciudad.

Sin embargo, es importante destacar que lo anterior implica un cambio global de sistema, en el sentido de pasar de un sistema de reparto de costos a otro de pago directo. Esto porque no se justifica un cobro a través de impuestos a las personas para efectos de financiar la seguridad, si es que ésta se financia con lo recaudado vía cobro directo. En este sentido se debería aplicar mecanismos para reducir la carga tributaria de las personas a lo menos en el monto que dejaría de gastar el Estado en seguridad. De lo contrario, el nuevo sistema constituiría un gravamen más para las personas.

IV. Propuestas de solución a los problemas identificados

Lineamientos generales de solución

Un sistema alternativo de provisión de la infraestructura urbana de seguridad debe solucionar los problemas anteriormente detectados y debe cumplir por lo tanto con los siguientes objetivos:

- 1) Lograr el financiamiento de la infraestructura urbana de seguridad.
- 2) Lograr una mayor descentralización para que la provisión de esta infraestructura sea reflejo de las necesidades locales.
- 3) Lograr eficiencia de las decisiones en cuanto a localización y momento del desarrollo de los nuevos proyectos en la ciudad.

Para lograr el financiamiento del sistema de seguridad, el sistema de cobro que se elija debe evitar el potencial comportamiento de “polizón” (freerider), ya que se trata de un tipo de bien en el que no es posible la exclusión, por lo que se hace necesaria la obligatoriedad de un pago.



El segundo objetivo determina que la definición de este cobro y de los elementos del sistema de seguridad a proveer deba tener un carácter local y estar circunscrita a un área acotada que tenga relación con la zona de influencia de dicho sistema de seguridad, de manera que refleje efectivamente las necesidades locales.

Finalmente, este cobro debe tener dos componentes. Uno que diga relación con el impacto de los nuevos proyectos en la zona, y otro que se relacione con la mantención del sistema y que involucra tanto a los nuevos habitantes como a los antiguos. De esta forma los incentivos de localización y momento del desarrollo urbano estarían adecuadamente establecidos y asimismo se abordaría correctamente el problema de la mantención del sistema.

Mecanismo Alternativo: Provisión de seguridad a través de “concesiones de seguridad”

En virtud de los lineamientos generales comentados, se propone la concesión del sistema de seguridad dentro de un área operacional establecida, cobrándoles a los residentes un aporte por concepto de mantención del sistema de seguridad y a los nuevos desarrollos un aporte adicional relacionado a su impacto en el sistema. Este impacto se define como los recursos que hay que invertir para lograr el mismo estándar de seguridad que existía en la zona previo a la llegada de los nuevos desarrollos. Las concesionarias deben tener la obligación de proveer dicho sistema de seguridad con los fondos recaudados.

En definitiva la concesión del sistema de seguridad se visualiza equivalente al sistema de concesiones de las empresas sanitarias, eléctricas y de aguas lluvia, con algunos ajustes.

En primer término, se requiere de un organismo fiscalizador del sistema (como la superintendencia en el caso de las demás concesiones urbanas), la cual deberá:

- fiscalizar el cumplimiento de las normas y asegurar que se preste el servicio de acuerdo a los estándares establecidos, aplicando sanciones o terminando la concesión en caso de incumplimientos graves.



**CAMARA CHILENA DE LA CONSTRUCCIÓN
GERENCIA DE ESTUDIOS**

- fiscalizar el cumplimiento de los planes de inversión de la concesionaria, de tal forma de asegurar la satisfacción de la demanda futura.
- establecer las tarifas en base al estudio de una empresa modelo de seguridad para el área establecida.

En este sentido, se pueden plantear dos alternativas de organismo fiscalizador. La primera en la cual la superintendencia es un organismo de carácter nacional, similar a las superintendencia de servicios sanitarios. Se visualiza que la Dirección Central de Carabineros puede asumir el rol de Superintendencia en este caso. Una segunda alternativa sería que cada Municipio ejerciera este rol fiscalizador, para las distintas concesiones que se den en el territorio comunal.

En segundo término, se debe establecer una división del territorio en áreas operacionales, las cuales serán licitadas públicamente, en base a un esquema de arrendamiento de la concesión por un período determinado, o bien, directamente la privatización de la concesión. Quien se adjudique la licitación de un área operacional determinada deberá, dentro de su área:

- entregar el servicio de seguridad a todos los habitantes de esa área, según el estándar de servicios acordado con la Superintendencia o con el Municipio (por ejemplo, mantener el número de delitos por habitantes existentes en la zona antes de la entrada en vigencia de la concesión o bien, disminuirlo en un período de tiempo establecido). La idea principal es que la concesionaria cumpla con el estándar establecido, pero tenga libre elección de los mecanismos para ello (por ejemplo, proyectos de paisajismo en el espacio público, iluminación, apertura o cierre de pasajes, etc.)
- realizar las inversiones necesarias para proveer dicho servicio.



Un aspecto importante a considerar y resolver, es la determinación de la tarifa y manera de realizar los cobros de ésta a todos los habitantes del área (por ejemplo, por unidad habitacional) así como las penalizaciones por no pago, etc.

En los territorios que estén fuera de las áreas operacionales establecidas, la empresa concesionaria no tendrá el deber de proveer seguridad. Sin embargo, es posible que, al igual que en el caso de las empresas sanitarias, se produzca una negociación directa entre el desarrollador y la concesionaria más cercana, los cuales podrán acordar el estándar de seguridad a proveer y la correspondiente tarifa. En caso de no llegar a acuerdo, el desarrollador igualmente puede generar su propio sistema de seguridad.

Por último, un aspecto fundamental tiene relación con la compatibilidad de este sistema con la estructura actual de Carabineros. En este sentido se pueden plantear dos alternativas:

1. Cambio Radical del Sistema

Esta alternativa plantea un cambio importante en la estructura organizacional y de funcionamiento de Carabineros. En este sentido, se propone la concesión como una empresa que demanda funcionarios de Carabineros tanto para el resguardo policial de la zona como para la administración del área operacional. En esto último se propone la participación del staff mayor de Carabineros (Coroneles, Mayores, Capitanes y/o Tenientes), de tal forma de compatibilizar la estructura de la concesionaria con los recursos humanos de Carabineros, respetando sus jerarquías.

Es importante recalcar que Carabineros tendría un rol esencial en el sistema, al asumir las siguientes funciones:

- Superintendencia de seguridad, realizando función de organismo fiscalizar del sistema.



- Continuar con la formación de los carabineros, los que formarían parte de los recursos humanos de la concesión.
- Aportar personal capacitado en la Escuela de Carabineros, para que constituyan la planta de funcionarios de la concesionaria.

En este caso, lo que se plantea es una descentralización importante de la seguridad que proporciona carabineros.

2. Cambio Parcial del Sistema

Dado que realizar un cambio global en la estructura de funcionamiento de carabineros, puede resultar demasiado complejo en el corto o mediano plazo, se puede igualmente establecer un sistema de concesiones, que no altere la estructura de carabineros y más bien se sume a su estructura existente.

En este sentido se puede entender esta alternativa como la tercerización de la actual seguridad municipal. El modelo propuesto considera al municipio como el ente fiscalizador del sistema, el cual llama a licitación para las distintas áreas operacionales de seguridad de la comuna. Por su parte, la concesionaria entregará el servicio de seguridad a todos los habitantes de esa área, según el estándar acordado con el Municipio, definiendo en forma autónoma los mecanismos que sean más adecuados para cumplir con dicho estándar. Este sistema se entiende complementario al funcionamiento normal de carabineros.

Las principales ventajas de este sistema respecto del actual sistema de seguridad municipal son las siguientes:

- se aumentan los recursos para ser destinados exclusivamente a seguridad.
- el sistema de pago directo logra eficiencia en las decisiones de localización de los nuevos desarrollos, ya que ellos consideran el costo real de la localización elegida.



- la administración la realiza una entidad privada la cual debe cumplir con un estándar previamente establecido. De no hacerlo se le aplican multas e incluso puede ser reemplazo por otras concesionarias.

Ventajas del sistema propuesto

- 1) La obtención de financiamiento directo para elevar el estándar de seguridad actual, que claramente no satisface las demandas de la población.
- 2) Una mayor descentralización que permite reflejar las necesidades locales y dar mayor dinamismo al sistema, en el sentido de poder incorporar las nuevas situaciones, que tienen fundamentalmente un carácter local, e incluso cambiar la concesionaria en caso de un mal funcionamiento de ésta.
- 3) Al cambiar el sistema de reparto de costos a uno de pago directo se logra eficiencia en las decisiones de localización de los nuevos desarrollos, ya que ellos consideran el costo real de la localización elegida.

Problemas y desafíos del sistema propuesto

- 1) Dado que la provisión de seguridad es actualmente responsabilidad del Estado y que para esto el Estado recauda impuestos generales, de establecerse un sistema de cobro por la seguridad, los impuestos que recauda el Estado deberían rebajarse, a lo menos en el monto que dejaría de gastar el Estado en seguridad. De lo contrario se estaría grabando doblemente a los ciudadanos.
En este sentido, el cambio de sistema de financiamiento, desde uno de reparto de costos a otro de pago directo, presenta complejidades desde el punto de vista de viabilidad política, en el sentido de implicar una reducción tributaria. Sin embargo, no habría necesariamente una reducción en las arcas fiscales, ya que el Estado dejaría de gastar una parte de los recursos para seguridad.
- 2) Otro problema se presenta en los bordes de las áreas operacionales, ya que la seguridad de quien resida en ellos dependerá de dos o más concesionarias, lo cual requerirá de una coordinación entre ellas.



3) La descentralización planteada en el sistema propuesto requiere de cierta coordinación a nivel intercomunal y regional. Asimismo existen eventos o situaciones que sobrepasan la escala local, como por ejemplo eventos en el Estadio Nacional, protestas masivas, etc. En este sentido se podría pensar en que Carabineros mantenga una provisión de seguridad para estos casos, como la que ha tenido hasta ahora.

4) Alcances para la vivienda social

En Santiago, la generación de extensos barrios de vivienda social en las décadas del 60, 70 y 80, amparados por la política de vivienda social del Estado, es la causa de la concentración de pobreza y marginalidad que apreciamos hoy en día en las comunas periféricas del Gran Santiago. Esta política habitacional sólo consideró el menor precio de suelo de esas localizaciones, y no otros costos asociados, como lo es la infraestructura urbana; transporte, áreas verdes y provisión de servicios públicos, entre ellos el de seguridad. Así, en el sistema actual, el costo de esta infraestructura, no es considerado en el subsidio formal, sino a través de subsidios ocultos. Las consecuencias de esta ineficiencia la asumen hoy quienes viven en dichas localizaciones y la sociedad en su conjunto al destinar recursos, para resolver expost la integración de estos sectores (en el caso de seguridad, Carabineros se hace cargo del problema de seguridad posteriormente).

Para evitar este problema, se propone un mecanismo que sincere los costos de la vivienda social mediante la entrega de un subsidio a la demanda de mayor monto, para solventar el costo de seguridad ciudadana, aportándolo a la concesionaria.

De ser así, la vivienda social puede ser también parte del sistema de concesión propuesto y dejaría de implicar un desarrollo urbano ineficiente. Esto no necesariamente implica un mayor desembolso por parte del Estado, ya que el incremento en el subsidio formal, será probablemente menor que lo que se entrega hoy en día vía subsidios ocultos, por la mayor eficiencia del sistema.



Lo anterior es acorde con la política de incentivar la movilidad habitacional, ya que se termina con los subsidios ocultos que sólo se dan a las viviendas nuevas y que implican precios mucho menores que los de las viviendas usadas, por lo que estas últimas quedan muchas veces fuera del mercado.

En cuanto a la mantención, también se debería transparentar el sistema, permitiendo que los propios residentes paguen en forma directa por el servicio de seguridad, a través de un subsidio a la demanda, en caso de ser necesario.

V. Conclusión

Es un hecho que, en nuestro país, el Gobierno Central no ha logrado satisfacer las crecientes demandas de seguridad de la población. En este trabajo se planteó que existirían al menos dos causas fundamentales de esto. La primera es el carácter centralizado de Carabineros, en el cual la dotación de los funcionarios y las estrategias de solución a los problemas de delincuencia se resuelve a nivel de Dirección Nacional de Planificación. Esto impide que su provisión refleje de mejor manera las necesidades y demandas de la población. Y la segunda, se refiere a la utilización de un sistema de reparto de costos para su financiamiento, el cual implica una ineficiente localización y momento del desarrollo urbano.

Para abordar estos problemas, se plantea aplicar el mecanismo de las Concesiones a la seguridad, lo cual permite una mayor descentralización y un cambio en el sistema de financiamiento, pasando de uno de reparto de costos a otro donde se cobre a cada usuario el costo en seguridad asociado a éste, eliminado el pago a través de impuestos generales.

Las ventajas del sistema propuesto son múltiples, dentro de las cuales se destaca la posibilidad de elevar el estándar de seguridad actual, de acuerdo a las necesidades de la



CAMARA CHILENA DE LA CONSTRUCCIÓN
GERENCIA DE ESTUDIOS

población y contando con el financiamiento para ello. Asimismo el sistema permite acoger el dinamismo propio del desarrollo urbano, sustentado en la descentralización del sistema.

En cuanto a los nuevos desarrollos (tanto en expansión como en densificación), con el cambio del sistema de financiamiento de reparto de costos a uno de pago directo, se logra eficiencia en sus decisiones de localización, ya que incorporan dentro de sus costos los que dicen relación con la seguridad. En este sentido, se considera que el sistema de concesiones presenta un potencial enorme de solución al problema de la infraestructura urbana en general (infraestructura vial, áreas verdes, bomberos, basura, etc), permitiendo flexibilizar la incorporación de nuevo suelo a las áreas urbanas, terminando con los límites urbanos tradicionales que presentan una serie de problemas ampliamente documentado en la literatura.



VI. Referencias

Mertz, Catalina 2000. *Experiencia comparada en la organización y administración de fuerzas policiales: Alemania, Canadá, Chile, España, Estados Unidos e Inglaterra y Gales*. Fundación Paz Ciudadana.

Morandé, Felipe y Petermann, Alexandra 2004. "Flexibilidad en la administración del suelo urbano, clave para el desarrollo inmobiliario" en Díaz y Giménez (eds.), *Concesiones y suelo urbano; dos claves para la inversión*. Santiago: Cámara Chilena de la Construcción.