

Hacia una distribución territorialmente equitativa de la seguridad pública

Recomendaciones para el fortalecimiento de la metodología de distribución policial de Carabineros de Chile

Autores: David Jara, Pablo Carvacho, Jacinta Rodríguez.

Fecha: noviembre de 2024.

IDEAS CLAVE

- La percepción de inseguridad ciudadana en Chile se ha mantenido elevada durante los últimos tres años. Simultáneamente, los eventos delictivos han mutado hacia formas más complejas y violentas de criminalidad.
- La última Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana (ENUSC), mostró que la victimización ocurre de manera desigual entre territorios. Por su parte, los recursos para enfrentar la inseguridad pública a nivel territorial se distribuyen de manera inequitativa.
- Carabineros de Chile, que constituye la principal fuerza policial de orden y seguridad pública en el país, definió en su Plan de Gestión Estratégica 2021-2028 revisar y actualizar el método de distribución de sus recursos policiales en el territorio.
- Este documento busca responder al problema de la distribución de los recursos policiales limitados de Carabineros en un contexto de mayor demanda ciudadana por servicios y con una perspectiva de equidad territorial.
- Se encontró que la metodología de distribución policial de Carabineros de Chile se basa en un enfoque económico de oferta y demanda, que se evalúa como robusta y adecuada para resolver el problema de la asignación de recursos policiales.
- Sin embargo, la metodología posee dificultades para incorporar la perspectiva de equidad territorial. Por ello, no entrega necesariamente recursos policiales proporcionales al nivel de demanda en los cuadrantes y comunas.
- En este documento se entregan recomendaciones para la mejora del método de distribución policial incorporando estos elementos. Además, se elabora una propuesta metodológica actualizada de asignación del recurso policial, de manera tal que el nivel de demanda policial y el nivel de vulnerabilidad sociodelictual de los territorios sean los principales factores por considerar.

Cómo citar este documento: Jara, D., Carvacho, P. y Rodríguez, J. (2024). *Claves de Política Pública en Seguridad y Justicia: Hacia una distribución territorialmente equitativa de la seguridad pública: Recomendaciones para el fortalecimiento de la metodología de distribución policial de Carabineros de Chile*. Laboratorio Seguridad y Justicia: Innovación en Políticas Públicas, Centro de Estudios Justicia y Sociedad, Pontificia Universidad Católica de Chile.

PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA

Cuestionamientos a la distribución policial y el cumplimiento de las funciones que se encomiendan a Carabineros

Según la Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana (ENUSC), en Chile históricamente ha permanecido una brecha entre la percepción de seguridad y el nivel de victimización. En 2023, mientras que un 21,7% de los hogares fue víctima de algún delito, un 87,6% percibió un aumento de la delincuencia en el

Hacia una distribución territorialmente equitativa de la seguridad pública

país.

No obstante, la percepción de aumento de la delincuencia a nivel comunal (76,6%) y barrial es mucho menor (54,7%). Dichas percepciones se distribuyen de manera diferenciada entre las regiones, con mayor percepción, aumento de delincuencia barrial en las regiones del norte en comparación con las del sur (ENUSC, 2024).

La victimización por delitos violentos también se distribuye de manera desigual entre las comunas. De acuerdo con la misma encuesta, la Región Metropolitana concentra la mayor cantidad de delitos violentos. Las comunas con mayor proporción de hogares que fueron víctimas de delitos violentos durante el último año son El Bosque (16,6%), San Bernardo (15,4%) y Quinta Normal (15,3%), mientras que las comunas con menor victimización son Limache (2%), Molina (2,1%) y Natales (2,2%).

Frente al problema de la inseguridad pública, surge la pregunta por la distribución de los recursos disponibles para prevenir y controlar los delitos.

En Chile, la función de seguridad pública opera de manera descentralizada. El Ministerio del Interior y Seguridad Pública elabora y vela por el cumplimiento del Plan Nacional de Seguridad Pública. Mientras, las funciones de prevención y control de los delitos están a cargo de las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, constituidas por Carabineros de Chile y la Policía de Investigaciones (PDI).

Adicionalmente, las municipalidades tienen facultades para realizar acciones orientadas a la prevención del delito. Sin embargo, una gran parte de ellas carece de los recursos financieros para proveer servicios de seguridad pública (Fuentes & Valenzuela, 2024). Además, un estudio desarrollado por el Centro de Estudios Justicia y Sociedad UC en 2020 identificó una alta variabilidad en **la manera en que las municipalidades gestionan los recursos de seguridad**.

A esto se suma la percepción de las autoridades políticas

comunales respecto a la inequidad en el reparto de los recursos **policiales de Carabineros**, particularmente en sectores con alta concentración delictual y baja dotación de personal policial.^{1,2}

Una medida recurrente por parte del gobierno ante el problema de la inseguridad ha consistido en **dar a conocer el aumento de la dotación de personal policial** (el último anuncio se realizó en junio de 2024).³ Sin embargo, algunos alcaldes han mencionado que estas medidas sólo favorecen a las comunas de altos recursos municipales.⁴ Entre 2019 y 2022 surgieron múltiples cuestionamientos a la forma en que se distribuyen a los funcionarios policiales en el territorio, principalmente derivados de las diferencias en la tasa de funcionarios policiales por habitante y de los niveles de delito presentes en cada comuna.⁵

Pero la discusión también se centró en cuáles son las funciones prioritarias que deben cumplir Carabineros. Por ejemplo, un alcalde cuestionó la instalación de puntos fijos en locales comerciales a cambio del patrullaje en sectores más peligrosos⁶.

Por último, el debate se vinculó con la función de seguridad que ejercen las municipalidades.⁷ Entre 2022 y 2024 se discutió acerca de la entrega de mayores atribuciones y herramientas a los inspectores municipales para realizar detenciones, tales como cascos, gas pimienta y lumas. La Subsecretaría de Prevención del Delito (SPD) ha enfatizado en que la seguridad municipal debe mantener su enfoque en la prevención. Sin embargo, durante este año algunos alcaldes decretaron estados de excepción comunal e implementaron medidas extraordinarias, tales como reasignaciones de recursos a la seguridad municipal y contratación de ex uniformados.⁸

La perspectiva de que los funcionarios policiales no logran cumplir todas las tareas de prevención y mantenimiento del orden que le son encomendadas no es exclusiva de nuestro país. Se ha encontrado en diversos países con distintas características políticas, sociales y culturales que las policías destinan una cantidad muy menor de su tiempo a combatir el crimen

Hacia una distribución territorialmente equitativa de la seguridad pública

y desarrollar tareas preventivas (Kappeler, 2013; Peak, 2021; Reiss, 1971).

Existe la percepción entre las autoridades locales de que los recursos policiales de Carabineros no se reparten de manera equitativa entre las distintas comunas.

Por su parte, la discusión acerca de las funciones policiales constituye un debate mucho más amplio y que influye en los criterios de distribución policial, como se revisa a continuación.

Definiendo las funciones policiales

Para desarrollar una adecuada distribución policial, se requiere en primer término comprender **para qué se quiere distribuir el recurso**, es decir, qué se espera de la función policial de Carabineros.

El rol y funciones de las policías nacionales es, a primera vista, un tema simple de responder (prevenir y controlar el delito), pero que genera discusión y múltiples respuestas. Este debate sucede en parte debido a la frecuencia con que se presenta la **posibilidad de utilizar la fuerza en el trato cotidiano con la ciudadanía** (Waddington, 1998). Al respecto, Carabineros establece como su misión “Dar eficacia al derecho, garantizar el orden y la seguridad pública en todo el territorio nacional, con énfasis en la prevención” (Dirección General de Carabineros de Chile, 2021).

La literatura indica que las fuerzas policiales deben afrontar más o menos la misma variedad de funciones, aunque habrá variaciones de acuerdo al tipo de Estado, con policías más o menos descentralizadas y con más o menos poderes (Wakefield & Fleming, 2008).

A partir de la revisión de las funciones policiales, se definieron las siguientes categorías:

1. **Prevención comunitaria:** prevención del delito enfocado en la participación comunitaria y el fortalecimiento de mecanismos de control

informal, que buscan abordar los factores estructurales del delito.

2. **Prevención situacional:** prevención del delito que busca disminuir las oportunidades de comisión de delito a través de un enfoque ambiental basado principalmente en prácticas disuasivas. Considera actividades de patrullaje preventivo, fiscalización, control de tránsito y del orden público, entre otros.
3. **Atención ciudadana:** Procesos de recepción de denuncias y todo tipo de demandas ciudadanas que las personas realizan tanto directamente en unidades policiales como en el espacio público a Carabineros. Considera apoyo a víctimas de violencia intrafamiliar, primera guía ante eventuales procesos penales, entre otros.
4. **Investigación:** Prestación de servicios para apoyo en procesos de investigación de un acto delictivo. Considera la investigación penal, cumplimiento de órdenes e instrucciones del Ministerio Público (Fiscalía), entre otras funciones investigativas.
5. **Apoyo al proceso judicial:** Prestación de servicios para el apoyo en procesos judiciales acusatorios en desarrollo. Incluye la ejecución de medidas alternativas, cautelares, y notificaciones, entre otros.
6. **Gestión y administración de cuarteles (comisarías y tenencias):** Servicios destinados a la gestión y administración intra-cuartel que tiene como objetivo apoyar el desarrollo de los otros roles policiales y garantizar el funcionamiento, mantenimiento y seguridad del cuartel.

Frente a la diversidad de tareas, el desarrollo de enfoques en las últimas décadas ha relevado la importancia de las relaciones con la comunidad y con otros actores públicos y privados involucrados en la seguridad. Esto influye también en las funciones policiales de prevención.

Hacia una distribución territorialmente equitativa de la seguridad pública

Carabineros cumple una gran variedad de funciones, donde cada vez adquiere más relevancia la relación con la comunidad y con otros actores públicos y privados involucrados en la seguridad pública.

En ese contexto emerge la idea de los **auxiliares de policía**, es decir, funcionarios policiales civiles o con entrenamiento diferente que pueden apoyar las labores policiales. En el caso chileno, los auxiliares de policía no sólo refieren a los funcionarios de seguridad municipal, que ejercen roles preventivos, sino también a empresas y profesionales de seguridad privada. Desde la Subsecretaría de Prevención del Delito se ha intentado abordar este tema⁹, que sigue generando discusión pública¹⁰.

Definiendo la equidad territorial

Parte de la discusión pública se centró en la desigualdad con la que se reparten los recursos policiales. Del mismo modo, el discurso del gobierno se centró en incorporar la perspectiva de **equidad territorial** en la distribución policial.

Sin embargo, **existe poca claridad acerca de lo que los distintos actores entienden por equidad territorial**. Sobre esto, la Constitución Política de la República determina que la equidad forma parte de la base de las instituciones públicas, pero se comprende fundamentalmente desde una mirada económica (como compensaciones monetarias hacia los habitantes de un territorio) (Delooz Brochet, 2019).

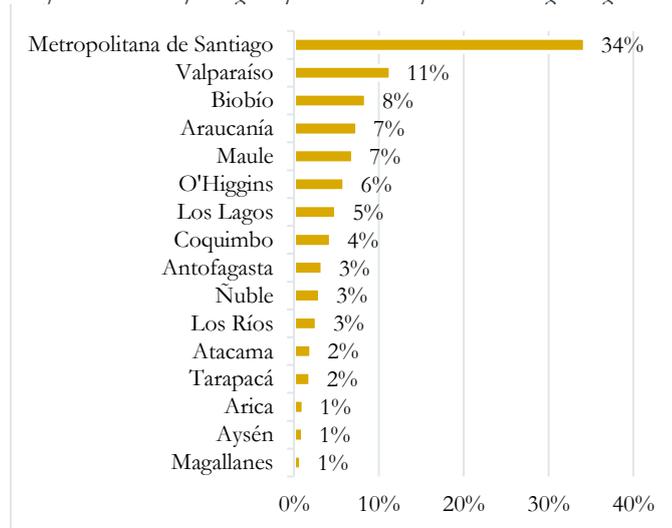
El Plan Nacional de Seguridad Pública 2022-2026 sigue esta noción y establece que la equidad territorial es uno de los principios básicos que orientan las medidas de seguridad. Se define que la equidad territorial es “la configuración de los territorios que asegura a todos y todas las mismas condiciones de acceso a los servicios públicos, al ejercicio de sus derechos y a las ventajas de vivir en sociedad” (Ministerio del Interior y Seguridad Pública, 2021).

El documento reconoce no sólo la desigualdad territorial en el acceso a los bienes y servicios, sino

también la **reproducción de estas inequidades por parte de las instituciones del Estado**. Los municipios que reciben más recursos son justamente aquellos que tienen mayores capacidades de postulación y adjudicación de proyectos (Ministerio del Interior y Seguridad Pública, 2021).

Szmulewicz & Precht (2021) han encontrado el mismo problema. Por ejemplo, en 2024 un 34,3% del gasto municipal se concentró en la Región Metropolitana, mientras que la Región de Aysén sólo contribuyó con el 1,06%, como se muestra en el Gráfico 1. El carácter centralizado del Estado produce ineficiencias administrativas, desconecta la oferta de bienes públicos de la demanda local y genera regiones “ganadoras” y “perdedoras” (Szmulewicz & Precht, 2021).

Gráfico 1: Porcentaje del gasto público municipal en 2024 según región



Fuente: Elaboración propia a partir de la página de Presupuestos Abierto de la Dirección de Presupuestos. Gasto municipal total 2024: \$1.635.181.209.376.

Por su parte, Carabineros comprende el territorio principalmente desde el concepto de “cuadrante”, un espacio socioterritorial con una serie de características sociales y delictuales en el que se programan y ejecutan acciones de vigilancia y operaciones policiales (Dirección General de Carabineros de Chile, 2018).

Carabineros determina la presencia de retenes, tenencias, subcomisarías y comisarías según criterios de densidad poblacional y otros elementos (Carabineros

Hacia una distribución territorialmente equitativa de la seguridad pública

de Chile, 2021). El territorio se divide también en cuadrantes, lo que influye en la cantidad de recursos que se destina a vigilar un territorio determinado.

Se han realizado críticas a esta concepción policial del territorio, pues se enfoca principalmente en la gestión óptima de los recursos y **no aborda las complejidades y dinámicas sociales de segregación urbana** (Urquieta et al., 2017).

Las instituciones del Estado históricamente han reproducido la desigualdad en el acceso a los bienes y servicios públicos. Aumentar la equidad territorial de la distribución policial optimiza la provisión de la seguridad pública y atender a las demandas territoriales de comunidades y grupos.

Aplicado al problema de la distribución de los recursos policiales, el estudio encontró que incorporar el enfoque de equidad territorial permite:

1. Mejorar la eficiencia en la provisión de los servicios de seguridad pública.
2. Mejorar la distribución de los recursos entre los territorios.
3. Atender a las demandas particulares de las comunidades y grupos.

ANTECEDENTES DE LA METODOLOGÍA DE DISTRIBUCIÓN POLICIAL

Para entender la metodología que utiliza Carabineros para distribuir sus recursos policiales, se deben examinar primero dos métodos: 1) método de oferta y demanda policial y 2) metodología de jerarquización comunal. A continuación, se revisan ambas.

Oferta y demanda de servicios policiales

La metodología de distribución policial de Carabineros asume la dificultad de cuantificar los recursos que se requieren en un territorio determinado. Por ello, ocupa un **enfoque económico** de oferta y demanda de servicios policiales.

La **oferta policial** está compuesta por los recursos disponibles de una comisaría, tenencia o retén. Dicho de otro modo, la oferta corresponde a la dotación de personal y los vehículos policiales. La combinación de personal y vehículos policiales dan origen a un **medio de vigilancia**. También se considera el nivel de ausencia laboral del personal policial, que se estima en un 17%.

En general, se considera que el método para estimar la **oferta policial** es adecuado. No obstante, se encontró que la distribución de vehículos y personal policial es dispersa; es decir, **no es necesariamente equitativa**. También se identificó que el nivel de **ausencia laboral** del personal policial en 2022 subió a un 21,1%, lo que es mucho mayor al 17% considerado en la fórmula¹¹. Por último, es relevante indicar que **no se considera a todo el tipo de personal policial de los cuarteles**. Se excluye a los funcionarios “civiles” (Contrata por Resolución, CPR) y los oficiales (Personal de Nombramiento Supremo, PNS).

Por su parte, la **demanda policial** está compuesta por los distintos tipos de servicios que Carabineros provee a la comunidad. Estos son: 1) los **procedimientos** operativos policiales (denuncias y detenciones); 2) **órdenes judiciales** encargadas a carabineros; 3) **fiscalización** de transporte y establecimientos; 4) **servicios extraordinarios** para eventos de alta envergadura y 5) **patrullaje preventivo**¹².

Se encontró que los **procedimientos** asociados a denuncias y detenciones policiales son los que exigen más tiempo a los funcionarios policiales en terreno. La demanda de **prevención** es la segunda en términos de tiempo destinado. Se encontraron dificultades en su medición¹³. Las actividades de **fiscalización** son aquellas con menor cantidad de horas de dedicación. Por último, los **servicios extraordinarios** se concentran en unas pocas comisarías y son muy variables.

La metodología busca maximizar el **Índice de Cobertura de Demanda Policial** (ICDP). Se busca

Hacia una distribución territorialmente equitativa de la seguridad pública

que el nivel de demanda de servicios policiales de un cuartel esté completamente cubierto por el nivel de oferta provista. El ICDP tiene la siguiente fórmula:

$$ICDP = \frac{\text{Demanda policial}}{\text{Oferta policial}}$$

Mientras más parecidas sean la demanda y la oferta, más cercano a 1 (o 100%) será la cobertura¹⁴.

Se encontró que el ICDP es un **instrumento útil y consistente** para que Carabineros de Chile distribuya recursos policiales en unidades operativas territoriales con mayor requerimiento. Esto se debe a que se pone en relación directa a los niveles de exigencias de servicios policiales con los recursos disponibles.

La metodología de oferta y demanda policial que utiliza Carabineros es útil para la distribución de los recursos policiales. Se busca que la oferta (recursos policiales) sea igual a la demanda (requerimientos de servicios policiales).

Distribución de personal policial en el territorio

La metodología de distribución policial define cómo se asigna al Personal de Nombramiento Institucional (PNI, suboficiales) recién egresado a las comisarías, tenencias y retenes¹⁵.

Para distribuir a estos funcionarios, se construye un **ranking de jerarquización comunal**, a partir de un índice. Comunas con mayor puntaje reciben más funcionarios policiales. El ranking comunal es un índice que utiliza las siguientes variables:

1. **Índice de cobertura de demanda policial (ICDP):** nivel de demanda de servicios policiales que es cubierto por la oferta disponible en el territorio.
2. **Demanda policial:** nivel de servicios policiales requeridos en el territorio.
3. **Procedimientos por habitante¹⁶:** tasa de

procedimientos policiales de detención y diligencias de denuncias realizadas cada cien mil habitantes.

4. **Índice de Vulnerabilidad Sociodelictual (IVSD):** estado de inseguridad y sensibilidad del bienestar de individuos, hogares y comunidades y falta de capacidad de respuesta y resiliencia a los riesgos que enfrentan durante cambios negativos y delictivos (División de Programas y Estudios de la Subsecretaría Prevención del Delito, 2022).

En uno de sus documentos, Carabineros justifica la inclusión de cada una de las variables (Dirección de Carabineros, 2018).

El **ICDP** es el principal indicador de la fórmula. Permite determinar si se están cubriendo las exigencias de servicios policiales en un determinado territorio.

La **demanda policial** es un indicador que se incluyó en la fórmula para considerar la magnitud bruta de demanda en un cuartel. Esto se debe a que el tamaño de los territorios que cubren las comisarías y unidades es muy variable.

Los **procedimientos policiales** son una medida indirecta del nivel de delitos en el territorio. Generalmente, a los procedimientos se les denomina “casos policiales”, conformados por denuncias de delitos y detenciones policiales.

Por último, el **IVSD** posee dos componentes. El primer componente es la vulnerabilidad social, que agrupa variables de pobreza comunal, vulnerabilidad escolar y recursos municipales, entre otros. El segundo componente es de vulnerabilidad delictiva, que incluye la frecuencia de delitos de alta connotación social, violencia intrafamiliar y delitos cometidos por adolescentes, entre otros (División de Programas y Estudios de la Subsecretaría Prevención del Delito, 2022). El uso de este índice se justifica como un proxy de la desigualdad territorial.

Gráfico 2: Fórmula del puntaje de jerarquización comunal



Fuente: Elaboración propia a partir de Dirección de Carabineros (2018).

El puntaje final de cada comuna se calcula como una suma de los factores descritos, donde la demanda bruta y el índice de cobertura son los que tienen mayor peso. Finalmente, el puntaje se calcula como una suma de las variables¹⁷, donde la demanda bruta y el ICDP son los que tienen mayor importancia.

En términos de estimación, se detectó que la fórmula de jerarquización empleada presenta considerables problemas de duplicación de información, variables sesgadas, información incompleta, falta de rigurosidad estadística en el cálculo de los factores y ausencia de justificación teórica.

Como consecuencia de esto, los cuarteles (comisarías y tenencias) que tienen menor nivel de cobertura **no reciben necesariamente nuevo personal policial**. En cambio, una proporción muy pequeña de todos los cuarteles recibe dotación, cuarteles que en general tienden a ser los más grandes (en términos de dotación).

La metodología de jerarquización presenta problemas técnicos que generan inequidad territorial en la forma de distribuir los recursos policiales.

De esta manera, se detecta que Carabineros actualmente no cuenta con un criterio de equidad territorial para la distribución de sus recursos. Su metodología de distribución policial **no resuelve el problema de la cobertura de demanda policial ni la desigualdad territorial.**

EVIDENCIAS Y ALTERNATIVAS DE SOLUCIÓN

Evidencias comparadas sobre métodos de distribución de la dotación policial

En general, **los cuerpos policiales no disponen información pública acerca de los métodos de asignación de personal en el territorio**. Carabineros de Chile es una de las pocas instituciones policiales que pone a disposición de manera transparente la información acerca de la metodología utilizada para asignar los recursos policiales en el territorio.

Las Policías Nacionales combinan aproximaciones de estimación per cápita, nivel autorizado y cargas de trabajo. En Ecuador y Uruguay las autoridades policiales determinan la asignación de personal policial. Este modelo presenta una serie de desventajas para la asignación territorial de recursos policiales con enfoque en la eficiencia¹⁸.

En el caso de países europeos, tales como Finlandia y Dinamarca, y Chile, el modelo de **carga de trabajo** constituye el enfoque principal. Estos modelos integran en distintas magnitudes factores poblacionales, territoriales, sociodelictuales y estimaciones de los recursos policiales disponibles.

Otro aspecto fundamental es que la unidad de medida generalmente considerada para la estimación de los recursos policiales es una **unidad de tiempo**. Esta unidad de tiempo, definida como persona-año (en inglés, *man-year u hombre-año*), se puede traducir a términos presupuestarios (como es el caso de Reino Unido) o se determina como una medida estandarizada de vigilancia policial, como es el caso de las Unidades de Vigilancia Equivalente de Carabineros de Chile.

Sobre la oferta y demanda policial

El método empleado por Carabineros para estimar el nivel de **oferta policial** es robusto. Se recomienda actualizar periódicamente el nivel de ausencia laboral,

Hacia una distribución territorialmente equitativa de la seguridad pública

que es variable y considerar a todo el personal que forma parte de los cuarteles operativos.

En relación con la **demanda policial**, se recomienda actualizar las cargas de tiempo de trabajo que toman los procedimientos policiales, incluir procedimientos de fiscalización ignorados, estandarizar procedimientos de registros de información e incluir delitos relacionados con la ley de drogas y violencia intrafamiliar.

Sobre el método de distribución de recursos policiales

El método de distribución policial debe responder a los siguientes principios:

1. **Robustez:** los resultados del método deben ser consistentes e independientes de factores externos.
2. **Operacionalizable:** se puede emplear el método con la información disponible.
3. **Decisiones estratégicas:** el método debe responder a los objetivos estratégicos de Carabineros contenidos en su Plan Anual 2021-2028.
4. **Coherencia:** el método debe 1) asignar personal policial a cuarteles con menor nivel de cobertura, 2) distribuir dotación entre la mayor cantidad posible de cuarteles y 3) considerar el nivel de vulnerabilidad sociodelictual de la comuna.
5. **Adopción:** el método debe proponer cantidades de personal que las comisarías y tenencias puedan absorber con sus instalaciones actuales.
6. **Impacto:** el efecto de la asignación de personal sobre los cuarteles debe ser razonable.

El Centro de Estudios Justicia y Sociedad UC desarrolló una propuesta de asignación de personal policial bajo estos principios¹⁹.

La propuesta entregada **simplifica el método de distribución de recursos policiales**. Utiliza únicamente dos variables: el índice de cobertura de

demanda policial (ICDP) y el índice de vulnerabilidad sociodelictual (IVSD). Estas dos variables reúnen toda la información requerida para responder a los principios indicados y al criterio de equidad territorial.

Actualmente, la metodología de **distribución policial se ejecuta a nivel de comuna**. Un cambio relevante de la propuesta consistió en **realizar la distribución a nivel de cuartel**, ordenando los cuarteles según nivel de cobertura y asignando al personal según nivel de cobertura y vulnerabilidad sociodelictual.

Como se observa en la Tabla 1, a partir de su implementación, se obtienen mejores índices de equidad territorial en términos de 1) niveles de cobertura de los cuarteles con mayores dificultades (de 13,3% a 45,1% de cobertura) y 2) cantidad total de cuarteles que reciben dotación (de 37 a 87 cuarteles que reciben nueva dotación).

La propuesta metodológica del Centro de Estudios Justicia y Sociedad simplifica la fórmula de distribución policial y genera resultados mucho más equitativos.

Tabla 1: Comparación de índices de equidad territorial de estrategia actual y propuesta de asignación de personal policial

Criterios	Estrategia actual	Estrategia propuesta
Cuartel con menor nivel de cobertura	13,3%	45,1%
Cantidad de cuarteles que reciben dotación	37	87

Fuente: Elaboración propia.

RECOMENDACIONES Y CURSOS DE ACCIÓN

Se identificó que la metodología de distribución policial que actualmente utiliza Carabineros no incorpora una perspectiva de equidad territorial, lo que genera una distribución inequitativa de los recursos policiales en el territorio. Esto implicó que comunas con alto nivel de demanda policial no recibieron recursos policiales de manera proporcional. De esta forma, en determinados sectores urbanos no se logró

Hacia una distribución territorialmente equitativa de la seguridad pública

cubrir necesidades de patrullaje preventivo, fiscalización, detenciones y operativos policiales quedaron.

Por lo tanto, se recomienda utilizar la propuesta metodológica entregada por el Centro de Estudios Justicia y Sociedad UC.

Para ello, se debe seguir un **plan de implementación** de la nueva metodología. Este plan considera tres fases: 1) pilotaje, 2) evaluación y 3) reajuste de la implementación.

El **pilotaje** consiste en realizar pruebas de campo y aplicaciones prácticas de la propuesta. Para ello, primero se deben organizar actividades de inducción de la nueva metodología a los funcionarios de Carabineros de Chile responsables de su implementación. El pilotaje se puede realizar en una zona territorial específica y luego escalar la implementación al resto del país.

La **evaluación** consta de la realización de mesas de expertos, stakeholders e implementadores para evaluar el funcionamiento del pilotaje. Se consideran aspectos relacionados con los resultados que produce la metodología sobre los niveles de cobertura, cantidad de personal asignado a las distintas comisarías y tenencias, funcionamiento de las actividades de procesamiento y análisis de información, protocolos de seguridad, entre otros elementos.

Finalmente, a partir de los resultados obtenidos en la evaluación, se procede a realizar los **ajustes** correspondientes a la propuesta metodológica.

Por otro lado, una parte de la discusión pública se centró en las percepciones acerca de la distribución policial que tienen las autoridades locales, tales como alcaldes y gobernadores regionales. Por este motivo es fundamental que la implementación también incluya un **plan de difusión** de la nueva metodología, acompañada de una campaña comunicacional con 1) personal de las unidades policiales de distintos niveles jerárquicos; 2) actores de la administración regional y municipal y 3) actores de la sociedad civil.

CONCLUSIONES

El presente documento tuvo como objetivo entregar recomendaciones para incorporar un enfoque de equidad territorial en la distribución de los recursos policiales, y así aumentar la seguridad pública.

La actual propuesta empleada por Carabineros presenta problemas en la distribución de la dotación de personal policial, que se distribuye de manera inequitativa entre las comisarías, subcomisarías y tenencias. Esto generó un debate público levantado por alcaldes y actores locales acerca de las funciones policiales y la distribución territorial.

La propuesta metodológica de distribución de los recursos policiales simplifica el modelo actual al emplear únicamente los indicadores clave para una distribución territorialmente equitativa: el nivel de cobertura de la demanda policial en los cuarteles y el nivel de vulnerabilidad sociodelictual de los territorios.

Sin embargo, cabe hacer un par de acotaciones sobre el objetivo de la seguridad pública. La **equidad territorial de la seguridad pública no sólo depende de Carabineros**. Existen profundas desigualdades regionales que existen en el país y los hasta ahora fallidos intentos de descentralización que impactan en el nivel de seguridad pública.

Las municipalidades y las gobernaciones regionales poseen distintos niveles de recursos que invierten en la provisión de seguridad pública, tales como recursos humanos (inspectores municipales), logísticos (automóviles, alarmas y dispositivos de seguridad pública) y proyectos de prevención situacional y social. Esto impacta en la percepción que tienen sus habitantes acerca del nivel delictual en sus barrios y comunas.

Avanzar en la equidad territorial de la seguridad pública también implica abordar este aspecto, mediante la **discusión acerca de la función** que tienen las municipalidades y el sector privado en este campo.

Hacia una distribución territorialmente equitativa de la seguridad pública

La equidad territorial de la seguridad pública también implica discutir sobre las desigualdades estructurales y la función de los municipios y gobernaciones regionales en la provisión de seguridad.

REFERENCIAS

- Carabineros de Chile. (2018). *Metodología para la Determinación de Unidades de Vigilancia Equivalente de Carabineros de Chile* (p. 78). Carabineros de Chile.
- Carabineros de Chile. (2021). *Metodología de Despliegue de Cuarteles Operativos Territoriales* (p. 160). Carabineros de Chile.
- Delooz Brochet, B. (2019). Equidad y solidaridad territoriales en Chile. Algunas reflexiones preliminares. *Ius et Praxis*, 25(2), 461-486. <https://doi.org/10.4067/S0718-00122019000200461>
- Dirección de Carabineros. (2018). *Metodología para la distribución de recursos humanos y vehículos en unidades policiales territoriales de Carabineros de Chile* (pp. 1-24). Carabineros de Chile. https://www.carabineros.cl/transparencia/og/pdf/OG_2611_31102018.pdf
- Dirección General de Carabineros de Chile. (2018). *Manual operativo del Plan cuadrante de seguridad preventiva de Carabineros de Chile* (pp. 1-370). Carabineros de Chile.
- Dirección General de Carabineros de Chile. (2021). *Plan estratégico de desarrollo policial 2021-2028: Carabinero del Centenario*. Carabineros de Chile. https://www.carabineros.cl/pdfs/plan_estrategico_2021-2028.pdf
- División de Programas y Estudios de la Subsecretaría de Prevención del Delito. (2022). *Índice Vulnerabilidad Sociodelictual* (p. 26). Subsecretaría de Prevención del Delito.
- Fuentes, C., & Valenzuela, P. (2024). *Paz y seguridad pública ciudadana: Diagnósticos y propuestas* (Paz y Seguridad, p. 23). Fundación Friedrich Ebert.
- Kappeler, V. (2013, febrero 12). So You Want To Be a Crime Fighter? Not So Fast. *Eastern Kentucky University*. <https://ekuonline.eku.edu/blog/police-studies/so-you-want-to-be-a-crime-fighter-not-so-fast/>
- Ministerio del Interior y Seguridad Pública. (2021). *Plan Nacional de Seguridad Pública y Prevención del Delito 2022-2026. Más seguridad, más equidad*. (p. 70). <https://observatorioterritorialdeseg.cl/wp-content/uploads/2022/11/Plan-Nacional-de-Seguridad-Publica-2022-2026.pdf>
- Narváz Montenegro, R. D. (2015). *Las políticas de seguridad ciudadana y la distribución del personal policial bajo el modelo de policía comunitaria en Chile y Ecuador* [Universidad de Chile]. <https://repositorio.uchile.cl/handle/2250/137535>
- Peak, K. (2021). Examining Police Service Delivery: An Introduction and Overview. En J. F. Albrecht & G. den Heyer (Eds.), *Enhancing Police Service Delivery: Global Perspectives and Contemporary Policy Implications* (pp. 3-14). Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-030-61452-2_1
- Reiss, A. (1971). *The Police and the Public* (Yale

Hacia una distribución territorialmente equitativa de la seguridad pública

- University Press).
- Szmulewicz, E., & Precht, A. (2021). Desarrollo territorial equitativo y descentralización. Propuestas para la nueva Constitución de Chile. En *Diálogos Constitucionales: Contenidos para un nuevo Pacto Social en Chile* (Ediciones Revista Mensaje, p. 156). Konrad Adenauer y Centro de estudios del desarrollo.
- Urquieta, M. A., Martínez, C., & Jorquera, C. (2017). Territorio como medium: Discusión sobre rendimientos analíticos para las observaciones de la complejidad socioespacial. *MAD*, 37, Article 37. <https://doi.org/10.5354/0719-0527.2017.47279>
- Waddington, P. A. J. (1998). *Policing Citizens: Police, Power and the State*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203501634>
- Wakefield, A., & Fleming, J. (2008). *The SAGE Dictionary of Policing*. SAGE Publications Ltd.

Hacia una distribución territorialmente equitativa de la seguridad pública

NOTAS

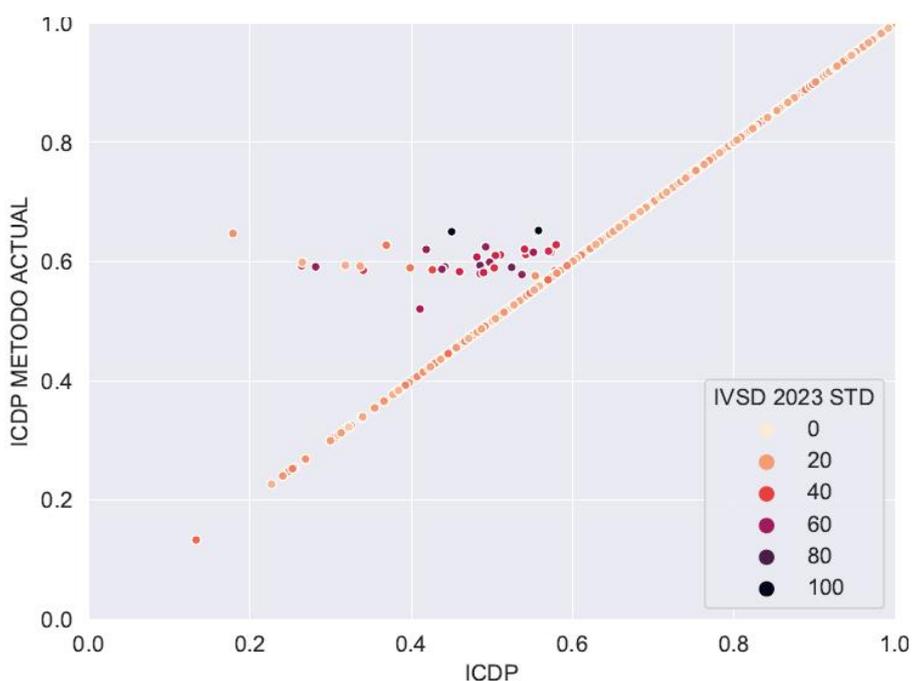
- ¹ Fuente: [Seguridad y desigualdad territorial: Alcaldes coinciden en la urgencia por mejorar distribución de recursos frente a delitos](#)
- ² Fuente: [Subsecretario Eduardo Vergara: "Es absolutamente legítimo que las comunas que no fueron parte de esta etapa manifiesten su molestia"](#)
- ³ Fuente: [Ministra Tohá detalla aumento en la dotación de Carabineros anunciada por el Presidente Boric.](#)
- ⁴ Fuente: [Alcalde de San Bernardo exige que la dotación policial deje de ser un privilegio para las comunas ABC1](#)
- ⁵ Fuente: [Gobierno reformulará criterios de dotación de Carabineros](#)
- ⁶ Fuente: [Seguridad y desigualdad territorial: Alcaldes coinciden en la urgencia por mejorar distribución de recursos frente a delitos](#)
- ⁷ Fuente: [Subsecretario Vergara: "No avanzaremos en sustituir el rol de las policías, las policías con sus tareas, los municipios con sus tareas"](#)
- ⁸ Fuente: [Seguridad municipal más allá de sus atribuciones: la excepción como regla](#)
- ⁹ Fuente: [Subsecretario Vergara: "Los problemas de seguridad no los va a solucionar Carabineros o el gobierno solo"](#)
- ¹⁰ Fuente: [Alcalde Carter acusa a Ministra Tohá de "hacer trampa" por operativo policial en La Florida](#)
- ¹¹ La subestimación del factor de ausencia fijo implica que se asume una cantidad mayor de dotación policial a la que efectivamente existe en los cuarteles. Esto coincide con los discursos de los funcionarios operativos territoriales, que indican discordancias entre lo que reporta la metodología y la cantidad de personal existente.
- ¹² Según el Manual Operativo del Plan Cuadrante de Seguridad Preventiva (Dirección General de Carabineros de Chile, 2018), los servicios extracuadrante (o de población) se definen de la siguiente forma:
- 1) **Procedimientos de denuncias y detenciones policiales:** Diligencias que debe ejecutar el personal uniformado en la población, producto de denuncias recibidas directamente por patrullas en operación, a través de su central de comunicaciones o en el respectivo cuartel.
 - 2) **Órdenes judiciales:** cumplimiento de diligencias judiciales encargadas a Carabineros de Chile por parte del Ministerio Público, Tribunales de Garantía, Tribunales de Familia y Juzgados de Policía Local.
 - 3) **Fiscalización:** cobertura policial de enclaves de alto potencial delictivo o de comisión de infracciones, tales como establecimientos educacionales, zonas de tránsito vehicular complejo, armerías, ferias libres, entre otros.
 - 4) **Servicios extraordinarios:** eventos acotados espaciotemporalmente, que generan concentraciones significativas de población en espacios públicos, y demandan vigilancias adicionales a las contempladas habitualmente.
 - 5) **Patrullaje preventivo:** mantener capacidades de vigilancia patrullando permanentemente las jurisdicciones de los cuarteles operativos, con la finalidad principal de disuadir la comisión de ilícitos en los espacios públicos.
- ¹³ La demanda de vigilancia preventiva se mide a partir de tres factores: extensión territorial de los cuadrantes, nivel de delitos y tamaño poblacional. El método consiste en que en cada cuartel se selecciona la variable con mayor nivel de UVE. Se identificó que este método es problemático, porque las variables presentan una distribución sesgada y con muchos valores atípicos. En 333 cuarteles la población es el factor determinante de la demanda de prevención (40,5%), en 323 cuarteles predomina la variable de extensión territorial (39,2%) y tan sólo en 167 cuarteles el nivel de delitos constituye el factor predominante (20,3%).
- ¹⁴ La oferta de servicios policiales se determina en términos de medios de vigilancia, esto es, de la combinación de dotación de personal policial y vehículos motorizados y no motorizados. La demanda, en cambio, se cuantifica a partir de la cantidad de tiempo que exige la realización de determinados servicios, ponderados por distintas variables. Para poder calcular el índice de cobertura, tanto la oferta como la demanda policial se deben transformar a una unidad de medida equivalente, denominada **Unidad de Vigilancia Equivalente (UVE)**. La unidad estándar se mide como la cantidad de kilómetros que recorre una radiopatrulla (medio de vigilancia compuesto por tres carabineros y un vehículo de radiopatrulla) en un turno de ocho horas (Carabineros de Chile, 2018).
- ¹⁵ La Escuela de Suboficiales de Carabineros cuenta con dos egresos al año, por lo que la distribución de personal también se realiza de manera semestral. Cabe indicar que el personal egresado tan sólo constituye aproximadamente un 20% del total de las movilizaciones y traslados de personal que se realizan durante un año.
- ¹⁶ Los procedimientos por habitante son la sumatoria de eventos policiales de denuncias y detenciones, dividido por la cantidad de habitantes de la comuna, extraídos del AUPOL (Dirección de Carabineros, 2018b).
- ¹⁷ Los ponderadores o coeficientes del puntaje de jerarquización se obtuvieron a partir de la ejecución de un Análisis de Componentes Principales (PCA). Los ponderadores corresponden a los coeficientes de correlación al cuadrado de las variables respecto del primer componente.
- ¹⁸ El modelo autorizado de distribución se basa en que los criterios de asignación del personal policial dependen principalmente de las autoridades o altos mandos de la institución policial (Narváez Montenegro, 2015).
- ¹⁹ El método de asignación de personal policial actualmente empleado por Carabineros consta de los siguientes pasos:
1. Una vez calculados los puntajes de jerarquización comunal, en base al promedio nacional y la desviación estándar se construyen

Hacia una distribución territorialmente equitativa de la seguridad pública

bandas de rango.

2. Los funcionarios disponibles para distribución se asignan según cuarteles, no comunas.
3. Se calcula la diferencia entre la oferta UVE, llevada a número de funcionarios, y el nivel de cobertura a completar establecido por rangos, mediante la fórmula $UVE = (ICDP_i \times D_i) - O_i$, donde UVE corresponde al nivel de Unidades de Vigilancia Equivalentes a alcanzar; $ICDP_i$ es el nivel de cobertura de demanda policial a alcanzar en el cuartel i ; D_i es el nivel de demanda en el cuartel i y O_i es el nivel de oferta en el cuartel i .

Para representar este resultado gráficamente, en el gráfico el eje X muestra el nivel de cobertura antes de la asignación de personal policial (en términos proporcionales), mientras que el eje Y muestra el nivel de cobertura después de la distribución.



El método de asignación de personal policial propuesto sigue la fórmula $ICDP_{deseado} = \min(ICDP_{min}^* + \alpha_i(ICDP - ICDP_{min}), ICDP_{umbral})$, donde $ICDP$ es el índice de cobertura del cuartel; $ICDP_{min}$ es el índice de cobertura del cuartel con menor cobertura; $ICDP_{min}^*$ es el índice de cobertura del cuartel con menor cobertura durante el proceso de iteración; $ICDP_{umbral}$ es el índice de cobertura máxima para considerar en la asignación (por ejemplo, el promedio nacional de cobertura); $ICDP_{deseado}$ es el nivel de cobertura que se desea alcanzar y α_i es la proporción de vulnerabilidad sociodelictual que se considera en la fórmula (entre 0 y 1). De esta manera, en cada iteración se identifica al cuartel que tiene menor nivel de cobertura policial y se le asigna personal policial según su nivel de vulnerabilidad sociodelictual y el nivel de cobertura que se quiere alcanzar en dicha iteración. Luego, se pasa al siguiente cuartel con menor nivel de cobertura.