

ASESORÍA TÉCNICA PARLAMENTARIA

**COMPLEJIDAD, INDETERMINABILIDAD Y CONTINGENCIA:
DESDE LA COYUNTURA NACIONAL AL TERRITORIO
COMUNAL OBSERVADA DESDE EL MARCO DE LA TEORÍA
SOCIAL DE SISTEMAS**

Informe preparado por
Ana Paola Ponce

Talca, Mayo 2024



CONTENIDO

1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA // 2. INDETERMINABILIDAD Y CONTINGENCIA // 3. EL PODER COMO MEDIO DE COMUNICACIÓN // 4. IMPACTO DE LAS CRISIS NACIONAL EN LA AGUDIZACIÓN DE LAS PROBLEMÁTICAS LOCALES // 5. BRECHAS ORGANIZACIONALES EN LA ESTRUCTURA INSTITUCIONAL MUNICIPAL PARA LA GESTIÓN EFECTIVA DE PROBLEMÁTICAS // 6. BRECHAS ORGANIZACIONALES EN LA ESTRUCTURA INSTITUCIONAL MUNICIPAL PARA LA GESTIÓN EFECTIVA DE PROBLEMÁTICAS.

Resumen: se plantea que el conjunto de problemas que afectan la estabilidad de la sociedad y el Estado chileno, se han consolidado como fenómenos sistémicos. Crisis económica, seguridad pública y la pérdida de legitimidad de la política interactúan y potencian de forma estable, aumentando su impacto negativo en las condiciones ciudadanía y las instituciones públicas. Mientras que la convergencia de dichos problemas en los territorios comunales, se plantea, agudiza sus problemas locales específicos, afectando significativamente la calidad de vida de las personas. Con el fin de observar la manifestación de dicho fenómeno en el espacio comunal se constata como algunas brechas regulatorias propias de los órganos municipales aumentan la complejidad en la gestión de la seguridad pública, expandiendo acelerando su efecto sobre el territorio y la ciudadanía.

1. Planteamiento del problema

El contexto en el que se desarrolla el actual proceso electoral político del país está marcado por una convergencia entre la crisis económica, la crisis de seguridad y desarticulación parcial del modelo político tradicional. Estos tres factores críticos de orden sistémico tienen un impacto transversal y generalizado, que ha debilitado de forma profunda la estabilidad de las instituciones políticas, sus órganos sectoriales y la calidad de vida de las personas. Mientras que al nivel de la administración comunal, esto ha agudizado las problemáticas particulares de cada territorio.

Comunas, barrios y comunidades son los espacios en que se manifiesta más visiblemente la pérdida de eficacia de los gobiernos comunales y los órganos sectoriales del Estado, que han perdido parte de su capacidad para ejecutar normalmente las funciones y servicios públicos que les competen.

La situación en los espacios comunales es especialmente compleja, ya que en ellos converge el conjunto de factores críticos que afectan al país. Entendiendo la seguridad es un problema que transversal a todas las esferas de lo público y que junto con su consecuente amenaza a la integridad de las personas, afecta su calidad de vida, al estar asociada con la pérdida de los espacios comunes, la calidad de la infraestructura urbana y la movilidad de las personas, especialmente en zonas y horarios colonizados por actividades ilícitas.

2. Indeterminabilidad y contingencia

La sobrecarga de contingencia en que operan los sistemas políticos modernos posibilita que emerjan escenarios en permanente contingencia, afectando la eficacia de los procesos de toma de decisiones. La pérdida de eficacia, por su parte, dificulta el diseño de estrategias de largo plazo efectivas que disminuyan los riesgos y amenazas provenientes de grupos antagonistas, impidiendo que se consolide la estabilidad del sistema y la distribución de roles en la estructura organizacional.

La incertidumbre comunicacional, al comprometer el funcionamiento de procesos políticos fundamentales para sistema social, aumenta la improbabilidad de que acciones para la coordinación de intransparencias permitan resolver derivas controversiales por medio de modelos pragmáticos de negociación.

De esta forma, el modelo de distribución jerárquica con que se organiza el poder queda expuesto a riesgos ingestionables, acelerando el deterioro de otras funciones vitales para el sistema social y produciendo el escalamiento de los efectos desarticuladores de la crisis

3. El poder como medio de comunicación

El poder se distingue de otros medios de comunicación en que su código supone que existen personas en ambos lados de la relación de comunicación, que reducen la complejidad a través de la acción, y no solo a través de la experiencia.

Ahora bien, el contraste entre la acción y la experiencia es algo artificial y ambas operan simultáneamente en una misma coordenada de tiempo - espacio.

4. Impacto de las crisis nacional en la agudización de las problemáticas locales.

El contexto nacional está marcado por la convergencia de un conjunto de problemáticas, distintas entre ellas por su gravedad y alcance, que sin embargo se entrelazan y potencian, produciendo un aumento de la complejidad, tanto para la gobernanza idónea del conjunto del Estado, como para las administraciones políticas locales. A nivel nacional, son la crisis económica, la crisis de seguridad y la desconfianza ciudadana en el sistema político.

Mientras el ciclo de crisis económica impacta en el empleo, el consumo y la inversión, el clima de desconfianza ciudadana hacia la elite política aporta un factor de inestabilidad para el sistema político nacional, dificultando la toma de decisiones consensuadas para responder oportunamente a las crisis estructurales mencionadas, y haciendo improbable el diseño de estrategias institucionales eficientes para atravesar con éxito las complicadas transformaciones que atraviesan los sistemas públicos de seguridad, salud, educación, pensiones y vivienda, que junto con necesitar el aumento de sus financiamiento sectoriales, dependen de la efectividad operativa de los órganos legislativo y ejecutivo .

El contexto descrito imprime altas cuotas de complejidad para la gobernanza y gestión de lo público, ya sea la administración central de Estado, o los órganos políticos administrativos locales. En particular, los problemas y desafíos que afectan a los habitantes de territorios comunales, se entrelazan con las dinámicas de las crisis estructurales, agudizando su impacto: la merma de recursos económicos, sumado a la desconfianza en la política.

Luego, el debilitamiento de los sistemas que administran los servicios públicos - responsables de la estabilidad de la sociedad y la satisfacción de necesidades básicas de la ciudadanía-. Consecuentemente, cuando a este escenario se le suma la persistencia de problemáticas acotadas a una comuna, localidad, sector o barrio específico, se produce la interconexión y el potenciamiento entre ambos niveles.

Esto aumenta la complejidad de los escenarios locales, dificultando la gestión de tales aspectos críticos por parte de los órganos municipales, una vez que están entrelazados, lo que produce que las respuestas o soluciones se diseñen de forma fraccionada, atacando un

problema a la vez, descartando el desarrollo de estrategias de orden sistémico que, basadas en un diagnóstico acabado de la dinámica del territorio, consideren la interconexión del conjunto de variables con el fin de las respuestas resulten eficaces tanto en el combate de conflictos acotados, sino que funcionen también desarticulando las interconexiones entre los distintos problemas identificados.

5. Brechas organizacionales en la estructura institucional municipal para la gestión efectiva de problemáticas

I. Limitaciones financieras para el fortalecimiento de acciones y programas

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

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.

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)

De tal forma, las municipalidades, por el hecho de contar con bajas atribuciones administrativas y presupuestarias, 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.

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. Esta oportunidad permite que los municipios desarrollen inversiones que logren visibilidad para aumentar la posibilidad de que el candidato favorable al interés de la administración municipal optimice su rendimiento electoral municipal o sume votos en una elección nacional, perjudicando a aquellos municipios no alineados políticamente con el gobierno.

II. Facultades y atribuciones insuficientes: proyectos en tramitación

Según nuestra actual normativa, la gestión de la seguridad ciudadana a nivel territorial, es un 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 sanitaria y la fiscalización.

Queda por esperar las mejoras que puedan significar al respecto el resultado de las tramitaciones actuales de dos proyectos de ley (boletines 15.940-25 y 15.984-06 refundidos) que fortalecen el rol de las municipalidades en la prevención del delito y la seguridad pública.

Por una parte, se fortalece la institucionalidad municipal en materia seguridad, creando nuevas formas de financiamiento, mientras se regulan los comités de seguridad vecinal y sus métodos de participación.

Entre otras cosas, el texto permite la contratación de personal para cumplir las funciones inspectoras de seguridad que actuarán como coadyuvantes de las fuerzas de orden y seguridad, crea un Registro de Seguridad Comunal que estará interconectado en una plataforma electrónica con antecedentes del Banco Unificado de Datos y el Sistema Táctico de Operación Policial a nivel comunal.

Además, contempla la creación de una asignación en el presupuesto de la Subsecretaria de Prevención del Delito por tres años. Esta contará con \$5.100 millones, fraccionado en \$1.700 anual.

También se considera la creación de organizaciones comunitarias funcionales de seguridad y otorga nuevas facultades a los consejos comunales de seguridad y a la figura del Director de seguridad municipal.