

SEGURIDAD PROVIDENCIA: UN NUEVO MODELO DE GESTIÓN PARA LA PREVENCIÓN DEL DELITO BASADO EN EVIDENCIA

Rocío Brizuela Chehade¹
Vicente Villalobos Meza²

INFORMACIÓN INSTITUCIONAL

La Asociación de Municipios Metropolitanos para la Seguridad Ciudadana es una persona jurídica de derecho privado sin fines de lucro, creada al alero de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades e integrada por los municipios de Estación Central, Providencia y Santiago. Entre sus objetivos de la Asociación destaca el desarrollar acciones tendientes a fortalecer la seguridad de los vecinos de las comunas miembros, para lo cual puede implementar iniciativas, programas, proyectos, inversiones y estrategias destinados a generar una mayor seguridad y protección de la comunidad.

Para la comuna de Providencia, la Asociación firmó con el Municipio un convenio de colaboración en junio de 2018 para ejecutar el llamado “Proyecto Seguridad Providencia”, a través del cual la Asociación se hace cargo de la operación de los servicios de seguridad ciudadana en la comuna. Seguridad Providencia cuenta hoy con un completo cuerpo operativo de patrulleros que contribuyen a la labor preventiva de seguridad y que son apoyados para ello con diferentes medios operativos, logísticos, tecnológicos y equipos profesionales de planificación estratégica y relación con la comunidad, dando continuidad al trabajo realizado por la ex Dirección de Seguridad Ciudadana municipal.

DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA

Contexto general

La comuna de Providencia cuenta con una población de 142.079 habitantes (INE, 2017), siendo además una comuna de servicios con una amplia oferta de establecimientos educacionales y de salud, un fuerte polo comercial y atractivos puntos turísticos. Esto hace que la población flotante llegue a 1.800.000 personas (Carabineros de Chile, 2018), generando una alta carga de mantención del espacio público para la gestión municipal tanto en infraestructura urbana como en servicios municipales entre los que se cuentan aseo, fiscalización y seguridad ciudadana.

Pese a que Providencia es la tercera comuna con mejor Índice de Calidad de Vida Urbana en Chile³ (ICVU, 2017), sus vecinos manifiestan – tal como en el resto del país - un alto nivel de preocupación

¹ Ingeniero Industrial, Magister en Estudios Internacionales. Secretaria Ejecutiva de la Asociación de Municipios Metropolitanos para la Seguridad Ciudadana y Coordinadora General de Seguridad Providencia. rocio.brizuela@seguridadprovidencia.cl.

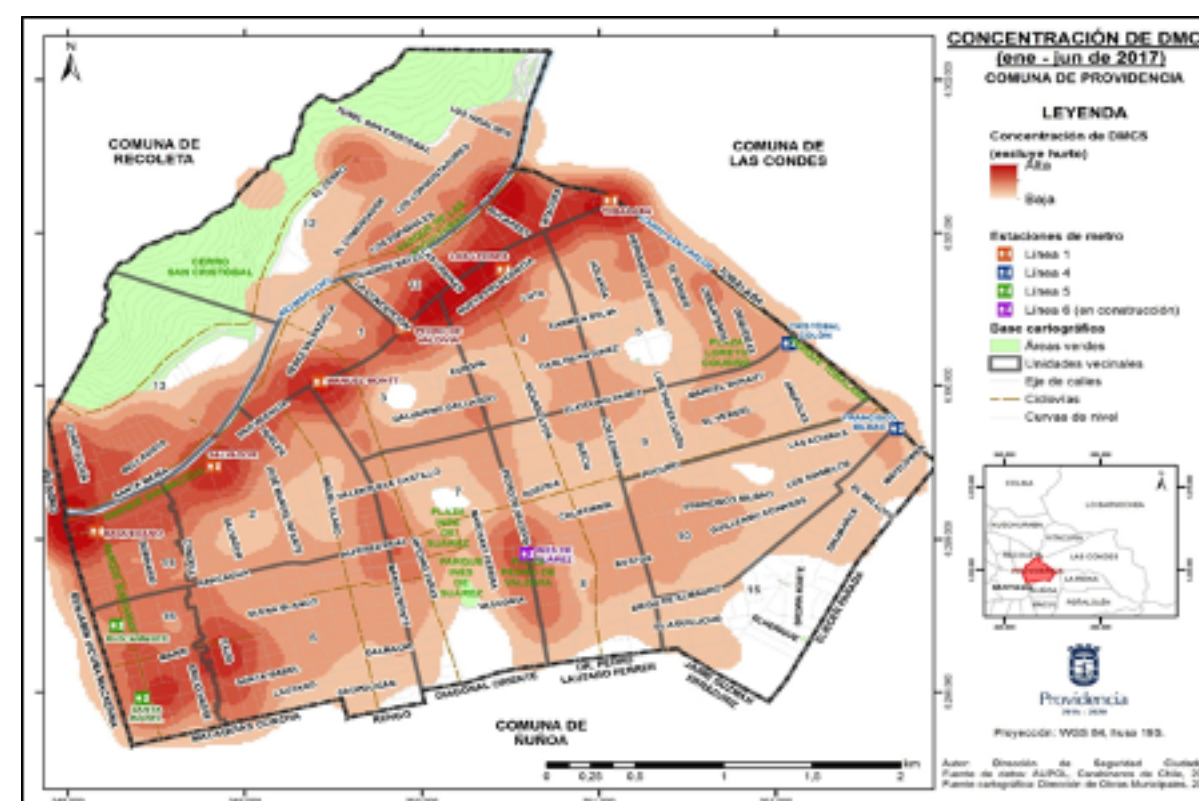
² Cientista Familiar. Jefe de Proyectos del Departamento de Planificación Estratégica y Análisis Criminal de Seguridad Providencia. vicente.villalobos@seguridadprovidencia.cl.

³ El índice de calidad de vida urbana considera vivienda y entorno, salud y medio ambiente, condiciones socioculturales, ambiente de negocios, condiciones laborales y conectividad y movilidad.

por la delincuencia, y la ocurrencia de incivildades en distintas zonas de la comuna. Ejemplos de dichas incivildades son el comercio ambulante ilegal en los principales sectores comerciales, el consumo de alcohol y drogas en parques y plazas o la prostitución callejera en el sector poniente límite con la comuna de Santiago, temas que restringen fuertemente el uso del espacio público – parques, plazas, veredas, etc. - para los vecinos (Sillano, Greene & Ortúzar, 2006; Taylor, 1999). El gobierno local recibe constante presión de los vecinos para que resuelva estos temas, por lo que la comunidad entiende que, independiente de la labor y facultades de las policías, la municipalidad tiene un rol preponderante en materia de seguridad pública lo que en los últimos años ha sido recogido en el marco legal que define las obligaciones y facultades de los municipios en esta materia (Ley N° 18.695, 2019).

En lo que respecta a la actividad delictual, el mapa de Delitos de Mayor Connotación Social (DMCS) ocurridos durante el primer semestre del año 2017, excluyendo el hurto, revela zonas de concentración relacionadas con el uso de suelo, con una mayor intensidad de actividad delictual en las zonas comerciales y de gran afluencia de público como la línea Providencia y el sector del Parque Bustamante según se observa en el **Mapa n° 1**.

Mapa N° 1

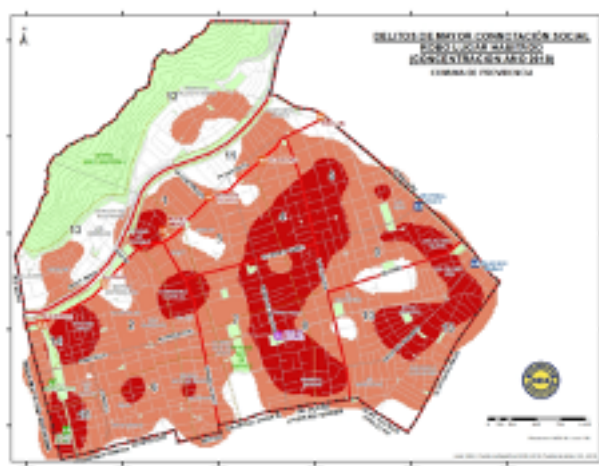


Fuente: Elaboración Propia en base a AUPOL, Carabineros de Chile 2017.

Así mismo, la comuna presenta distintos tipos de delitos en distintas zonas geográficas. Mientras los sectores residenciales se caracterizan por la prevalencia robo en lugar habitado o robo de vehículo, las zonas comerciales concentran la mayoría de los hurtos y robos por sorpresa, como se observa en los mapas 2 y 3. Lo anterior sugiere que las estrategias de abordaje de prevención del delito deben ser también distintas en los distintos sectores.

⁴ No considera el hurto, debido a la distorsión que genera por su alta frecuencia respecto al resto de los DMCS.

Mapa N° 2: Concentración robo en lugar habitado año, 2018.



Mapa N° 3: Concentración de robo por sorpresa y hurto, año 2018.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos AUPOL, Carabineros de Chile 2018

Seguridad Ciudadana Municipal

Otro elemento por considerar son los cambios de estrategia respecto de la prevención del delito sufridos en las diferentes administraciones municipales. Entre los años 2013 y 2016, la autoridad local implementó el “Plan Convive Providencia”. En dicho periodo se modificó el reglamento interno del municipio, reemplazando la antigua “Dirección de Protección Civil y Seguridad Vecinal” por la “Dirección de Seguridad Ciudadana”. Esto implicó, además, un cambio de enfoque, desde aquel centrado en la prevención situacional al enfoque centrado en la convivencia y prevención del delito en el nivel comunitario. En este modelo las labores de prevención del delito y fiscalización municipal se interrelacionaban fuertemente y, en la práctica, estaban unificadas en un solo equipo operativo de inspectores municipales. Los inspectores combinaban tareas de fiscalización y seguridad y eran dirigidos operativamente por la Central de Información Comunal, entidad que atendía la demanda desde los vecinos y coordinaba el despacho de los inspectores en la comuna (Universidad Alberto Hurtado, 2016).

El “Plan Convive Providencia” fue evaluado por la Universidad Alberto Hurtado en el marco del Fondo Nacional de Seguridad Pública a cargo de la Subsecretaría de Prevención del Delito, del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, detectando importantes nudos críticos y dificultades en relación con la labor de prevención delictual realizada por la Dirección de Seguridad Ciudadana a través de sus funcionarios.

Las principales dificultades del modelo implementado, descritas en el informe antes mencionado, se pueden resumir como sigue (Universidad Alberto Hurtado, 2016):

- Disconformidad con cantidad de inspectores en terreno.
- Baja facultad de los inspectores en temas de seguridad.
- Discordancia entre expectativas ciudadanas y labor de la Dirección de Seguridad.

- Mayor cantidad de tareas destinadas a fiscalización y poco tiempo disponible para prevenir el delito.
- Sobre exposición al riesgo de los inspectores al no contar con el equipamiento básico de protección para sus labores.
- Desconfianza de los vecinos en el canal 1414.
- Falta de capacitación al equipo operativo.
- Desactualización en el uso de herramientas tecnológicas.
- Tiempos de respuesta no acorde con lo esperado por los vecinos para temas de seguridad.
- Plan Barrial (bajada local de la estrategia comunal de seguridad) no da respuesta oportuna a las problemáticas levantadas.

Consecuente con el panorama anterior, según datos de la Subsecretaría de Prevención del Delito (2018), entre enero de 2012 y diciembre de 2016 los DMCS aumentaron en un 8,2% en Providencia, en circunstancias que en la Región Metropolitana la variación fue de -3,9% en la misma categoría de delitos y para el mismo periodo.

Todo lo anterior llevó a la nueva autoridad local de aquella época, que asume la administración del municipio en diciembre de 2016, a proponer un cambio radical en la estrategia de seguridad. Dado el diagnóstico antes descrito, este cambio no era posible sin realizar una reingeniería completa de los procesos globales de gestión de la Dirección de Seguridad Ciudadana municipal, hoy Proyecto Seguridad Providencia de la Asociación de Municipios Metropolitanos para la Seguridad Ciudadana.

SÍNTESIS DE LA INICIATIVA

En enero de 2017 se comienza el diseño del proyecto de reingeniería para la Dirección de Seguridad Ciudadana - que en adelante se menciona “proyecto global” - que considera trabajar en paralelo dos ámbitos de acción: Por una parte, una nueva estrategia de Prevención del Delito y, por la otra, un Nuevo Sistema de Gestión de Procesos.

Nueva estrategia de prevención del delito

Se decide implementar un nuevo modelo basado en la evidencia, para avanzar en una oferta de atención más eficiente y eficaz mejorando la capacidad institucional. Este modelo considera como fundamentales los siguientes aspectos:

- Producción y análisis de información cuantitativa local que, en conjunto con la información oficial proveniente de las policías, Ministerio Público y Subsecretaría de Prevención del Delito, permita determinar la naturaleza y envergadura de los problemas delictuales en la comuna de forma sistemática, mejorando la calidad de la información para la toma de decisiones respecto de los temas de seguridad pública tanto a nivel táctico como estratégico.
- Diseño de estrategias territoriales diferenciadas para prevenir el delito e incividades,

variando el tipo de respuesta y actores claves, según la naturaleza de la problemática a abordar.

- Despliegue operativo (patrullaje) inteligente, basado en la información anterior, para aumentar las probabilidades de prevenir delitos o incivildades; conociendo lugares, horarios y días en los que con mayor probabilidad estos fenómenos ocurren en la comuna.
- Evaluación continua de resultados para retroalimentar las acciones anteriores

Nuevo sistema de gestión de procesos

De la mano de lo anterior, se aborda el problema de carencia de definiciones de protocolos y procesos claros tanto para la operación de la Dirección de Seguridad Ciudadana municipal, como para la coordinación con otras instituciones. Para esto se realiza un proyecto de gestión de procesos que busca establecer mejoras en tres ámbitos:

- Gestión de la Demanda, para mejorar significativamente la atención a la comunidad considerando todos los canales de información a través de los cuales los vecinos y visitantes de la comuna se comunican con el municipio para materias de seguridad y emergencias: línea 1414, dispositivos de alarmas comunitarias y/o botones de pánico, redes sociales, correo electrónico, etc.
- Gestión de la respuesta, referente a la movilización de recursos municipales para atender los distintos sucesos, estableciendo prioridades y protocolos de acción asociados.
- Gestión de la coordinación, referente al trabajo conjunto con otras instituciones relevantes en la atención de incidentes de seguridad y emergencias estableciendo planes de acción, protocolos y retroalimentación constante.

En conjunto los dos ámbitos de acción descritos permiten guiar el accionar del municipio para cambiar la forma de afrontar los temas de seguridad en la comuna. Así mismo, la nueva forma de trabajo pretende situar al municipio como un actor relevante en términos de la calidad de la información y del análisis que puede aportar al ecosistema formado por las instituciones cuya labor es la prevención del delito y la persecución penal.

ELEMENTOS CONCEPTUALES Y/O TEÓRICOS

En el contexto de la labor que la Municipalidad de Providencia ha asumido, para avanzar en la contribución en la prevención del delito es necesario desarrollar el relato que permite comprender el proceso de implementación del nuevo sistema de gestión de procesos, el cual sienta las bases óptimas para el desarrollo eficiente de la nueva estrategia de prevención del delito.

De esta manera, es fundamental tener en consideración las etapas necesarias para innovar haciendo frente a una problemática de la envergadura que reviste el tópico delictual. En este sentido, los pasos que Providencia ha seguido responden al Protocolo para la prevención del delito a partir de la evidencia (Sherman, 2012); el que se sintetiza en un diagnóstico del problema, la revisión del sistema y prácticas existentes, la implementación del nuevo modelo, el valor agregado de la innovación, la evaluación

de la implementación y la reflexión sobre las maneras de reevaluar o comprobar las intervenciones y prácticas desarrolladas.

A su vez, trabajar en miras a la prevención basada en la evidencia implica la consideración de diez principios que inspiran el diseño del nuevo sistema de gestión: (1) medición precisa y confiable, (2) clasificaciones útiles, (3) análisis desde diversas dimensiones, (4) priorización según impacto del delito, (5) minorías fuertes, (6) eficiencia de la prevención, (7) determinar la eficiencia de la prevención, (8) consideración de la secuencia lógica para la implementación de prácticas con resultados cuantificables, (9) ética en la prevención del delito, (10) la colecta de evidencia a partir de evaluación de las intervenciones de prevención delictual, deben conjugar experiencias exitosas y análisis local de todo tipo (Sherman, 2012, p. 5-21).

El desarrollo del proyecto global pretende generar información relevante para la toma de decisiones en el nivel estratégico y táctico. En el primer caso, con el objetivo de definir cuáles son los problemas que se van a abordar, con qué tipo de recursos, sus fuentes de financiamiento y los horizontes temporales en los que se espera realizar el abordaje. En el segundo caso, para orientar las intervenciones en terreno que se realizarán con los recursos definidos para las labores de prevención.

En el ámbito estratégico se tomó como punto de partida un análisis inicial del fenómeno delictual en la comuna, realizado en el marco de la elaboración del Plan Comunal de Seguridad Pública el año 2017. Esta información permitió jerarquizar los problemas de seguridad en base a dos criterios específicos: los problemas de violencia y delincuencia con mayor incidencia en la comuna y los principales problemas que afectaban la calidad de vida y la percepción de seguridad de los vecinos de Providencia (Municipalidad de Providencia, 2017).

Con este análisis delictual estratégico se inició una etapa de solución de problemas delictuales enquistados en la comuna, como era por ejemplo el robo con intimidación o violencia de vehículos motorizados en el barrio Pedro de Valdivia Norte, caracterizado por tener vías expeditas de escape cercanas. Estos problemas se abordan con recursos que exceden la sola gestión de la Dirección de Seguridad Ciudadana incluyendo también a otras unidades municipales como la Dirección de Tránsito o la unidad de Asesoría Urbana.

El proyecto global está diseñado para que la información local capturada y almacenada esté disponible para ser analizada con el objetivo de comprender a cabalidad la realidad comunal al mayor nivel de desagregación posible tanto espacial como temporal; es decir, desde el nivel comunal pasando por cuadrantes, barrios, calles e incluso puntos específicos, y desde las cifras mensuales pasando por semanas, días y horarios puntuales de los incidentes. Esto incluye no solo la información de la comisión de delitos e incivildades en dichos lugares, sino también el contexto urbano en el que éstos ocurren.

En este sentido, se pone el esfuerzo en la gestión de la información para la prevención delictual basándose en el supuesto teórico de que el lugar, el día y la hora en los que ocurren los incidentes antes mencionados no son azarosos y, por lo tanto, es posible disuadir su comisión, a través de intervenciones focalizadas y fundadas en el análisis de patrones delictuales (Fundación Paz Ciudadana, 2016).

Dado lo anterior, a la base del proyecto se encuentran las siguientes teorías (Felson, 1998):

- Teoría de las actividades rutinarias, que permite relacionar la distribución geográfica de los delitos con la actividad diaria de las personas, en este caso, con la dinámica de uso de la comuna como lugar habitación, de estudio, trabajo, ocio, etc. Esta teoría genera también el sustento para intervenir el contexto urbano en el que ocurren los delitos privilegiando la vigilancia natural o interviniendo el diseño del espacio público para disminuir las probabilidades de que éste sea atractivo para delinquir.

- Teoría de la elección racional, que supone que el delincuente de alguna forma, y aunque sea de forma breve y superficial, pondera costos y beneficios de su actuar y por lo tanto elige oportunidades delictivas cuyo atractivo se puede reducir a través de la prevención situacional. Siguiendo la teoría, los esfuerzos de se centran en obstaculizar el “trabajo” del delincuente aumentando los costos de la comisión de los distintos delitos en las distintas zonas geográficas lo que se traduce en generar una mayor probabilidad de ser atrapado.

ANTECEDENTES DE LA INICIATIVA

El objetivo general fue implementar un sistema de gestión de procesos en la Dirección de Seguridad Ciudadana Municipal, con protocolos específicos, uso de la información disponible e incorporación de herramientas tecnológicas que permitiera responder a los desafíos que conlleva la implementación de la nueva estrategia de prevención del delito basado en la evidencia en Providencia.

Para lograr lo anterior, se definieron una serie de objetivos específicos que se resumen como sigue:

- Definir los canales de comunicación con el vecino, con sus respectivos procesos de captura de información y protocolos de actuación para la gestión de la demanda por seguridad y emergencias.
- Definir procesos y protocolos de actuación para la gestión de respuesta del municipio ante la demanda antes mencionada.
- Coordinar, a través de planes de actuación conjunta, a los actores clave de seguridad y emergencia para la reacción oportuna ante incidentes.
- Implementar un sistema de centralización de información y gestión de recursos que permita: diseñar estrategias territoriales, desplegar recursos operativos en terreno acorde a dichas estrategias y realizar evaluación permanente de resultados.

A su vez, para cada objetivo específico se definieron metas, con sus respectivos indicadores de eficiencia, eficacia y/o resultado. Lo anterior se resume en la Tabla N° 1:

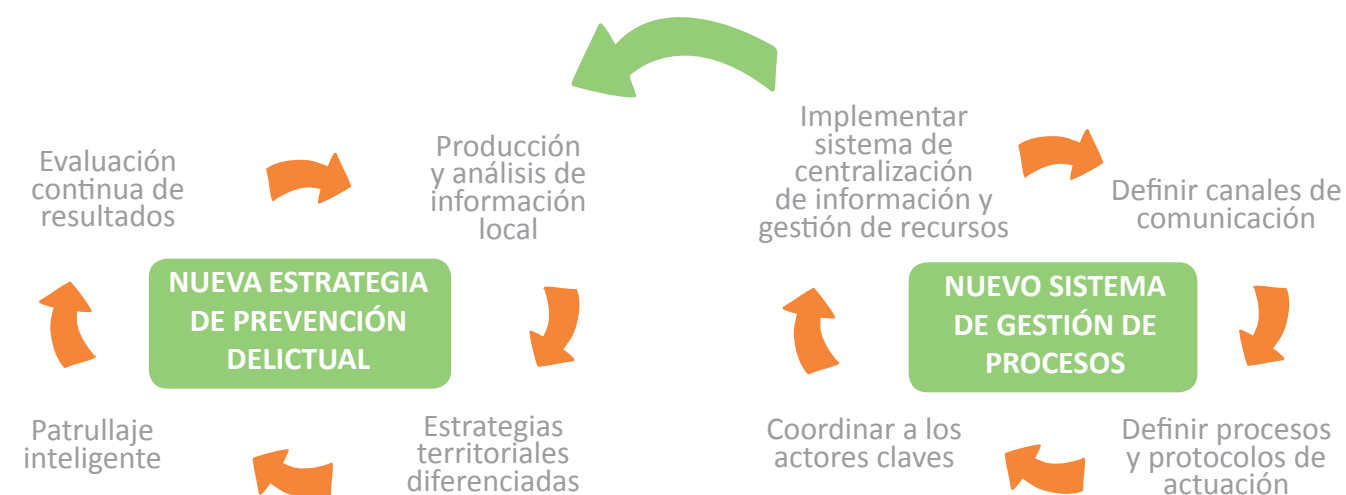
Tabla N° 1: Metas e indicadores por objetivo

	Meta	Eficiencia	Eficacia	Resultado
Objetivo específico 1	Mejorar la atención a través del canal de emergencia 1414 disminuyendo tiempos de espera en línea y mejorando la captura de información relevante para resolver el incidente.	Disminución en un 50% los tiempos de espera en la línea 1414		
		Disminuir a un 10% las llamadas perdidas		
	Implementar un sistema alternativo de alertas desde la comunidad hacia Seguridad Ciudadana que tenga ventajas a la línea 1414 en usabilidad y/o rapidez para comunicarse.		Implementar modelo alternativo al 1414	
Objetivo específico 2	Implementar un protocolo operacional para la Central de Información Comunal (CIC) que defina el flujo de información y la forma de responder a cada tipo de incidente que ingresa desde la comunidad, independiente de la vía de ingreso.			
Objetivo específico 3	Acordar, con cada actor relevante en la resolución de incidentes de seguridad y emergencias, la forma de actuación, canales de comunicación y vías de escalamiento de problemas que deben ser resueltos en conjunto en terreno, incluyendo al menos a: Carabineros, PDI, Dirección de Emergencias Comunes, Dirección de Desarrollo Comunitario, Dirección de Tránsito, Dirección de Aseo, Ornato y Medio Ambiente y Dirección de Infraestructura.		Confección de protocolos de flujos de información.	
		Diseñar una estructura de base de datos que permita almacenar y rescatar toda la información relevante capturada a través de la Central de Información Comunal para producir y analizar información local que alimente la estrategia de prevención del delito basado en la evidencia.		Confección de estructura de BBDD
Objetivo específico 4	Implementar un sistema tecnológico que - respetando todos los procesos de gestión definidos anteriormente - permita optimizar el trabajo en la central de tal forma de gestionar los despachos en terreno de forma más eficiente y levantar la información producida localmente en formatos acordes al análisis delictual posterior.		Implementar sistema tecnológico	Instalar la capacidad de producción de informes reportes automatizados
				Incremento en la capacidad de gestión simultánea de eventos en un 50%

Fuente: Elaboración Propia.

El modelo de gestión descrito, con el cumplimiento de sus objetivos y metas, pretende sostener un enfoque de trabajo de prevención basado en la evidencia. Es decir, procura orientar la gestión interna de la Dirección de Seguridad Ciudadana a la producción de información local necesaria para tomar decisiones en el ámbito de la seguridad pública y paralelamente a responder con estrategias de seguridad acordes a las necesidades de la comuna, reveladas a través de la evidencia recopilada. Todo lo anterior en un ciclo continuo que se muestra en la Gráfica N° 2, donde la nueva estrategia de prevención del delito se une al nuevo sistema de gestión de procesos con el eslabón común de la producción y análisis de información local.

Gráfico N° 2: Ciclo continuo y vinculación con los componentes de la estrategia



Fuente: Elaboración Propia.

ABORDAJE DEL PROBLEMA

Definición de sub-proyectos de avance

En paralelo al cumplimiento de las metas descritas en la Tabla N° 1 y para avanzar hacia el estado deseado sin congelar la operación del servicio de seguridad ciudadana, se decide definir una serie de sub-proyectos, independientes entre sí, que cumplieran con dos objetivos. El primero, mejorar en forma inmediata la calidad de los servicios ofrecidos a la comunidad en materia de prevención. El segundo, contribuir directamente a los dos ciclos: nueva estrategia de prevención de delitos y nuevo sistema de gestión de procesos.

Con la definición de estos sub-proyectos cada actor relevante en el proceso estaría abocado a una labor específica lo cual lograría crear una cadena de valor en favor del objetivo final. Además, los resultados del proyecto global se comienzan a detectar tempranamente con el avance de los sub-proyectos que a continuación se describen.

a) Creación del Departamento de Planificación Estratégica y Análisis Criminal en la Dirección de Seguridad Ciudadana municipal.

Creación de un observatorio de seguridad en la Dirección de Seguridad Ciudadana, con el propósito de instalar la capacidad de producción y análisis de información, necesaria para la elaboración de estrategias, planes y programas que permitan prevenir la delincuencia en la Providencia. En un plano mayor, el observatorio tiene la responsabilidad de desarrollar la estructura de datos estadísticos necesarios para apoyar la toma de decisiones. Este sub-proyecto se materializó en febrero de 2017 con 1 jefe de departamento y 3 profesionales (Municipalidad de Providencia, 2018). En la actualidad el departamento está formado por un jefe (ingeniero comercial), 3 profesionales (abogado, cientista familiar, ingeniero comercial) y un técnico (oficial de orden y seguridad pública).

b) Separación de las labores de fiscalización y seguridad en dos cuerpos distintos de inspectores y patrulleros respectivamente, aumentando la dotación de los últimos.

En abril de 2017 se materializó esta división, manteniéndose la Dirección de Seguridad Ciudadana con un cuerpo de patrulleros con la tarea de contribuir a la prevención delictual. Este equipo se proyecta en 150 personas; entre el equipo desplegado en terreno y los radio operadores de la Central de Información Comunal. Esta dotación se alcanza en septiembre de 2018 al aplicarse un nuevo modelo de reclutamiento, selección y capacitación de patrulleros y radio operadores (Municipalidad de Providencia, 2018). Por su parte, las labores de fiscalización municipal se alojan en la Dirección de Innovación y Gestión de Calidad que desde ese momento se dedican a todo el tema de ordenamiento territorial e inspección municipal.

c) Creación de la Mesa de Análisis de Seguridad (MAS).

Se crea una instancia de coordinación interna que sesiona periódicamente para compartir entre todos los departamentos de la Dirección de Seguridad la información relevante respecto de la actividad delictual e incivildades en la comuna y coordinar tácticas territoriales para el despliegue operativo de los recursos de seguridad ciudadana. La instancia MAS funciona desde abril de 2017 con una frecuencia mensual durante los primeros seis meses y desde el último trimestre de 2017 con frecuencia semanal (Municipalidad de Providencia, 2018).

d) Diseño de Planes de Prevención Comunitaria del Delito.

Con la finalidad de ampliar las dimensiones que tributen a la prevención delictual, se busca hacer parte a vecinos y actores relevantes de la comuna en temáticas de seguridad. Para este propósito, se han diseñado instancias que de capacitación y difusión con: conserjes de edificios, comunidades escolares, vecinos organizados, etc. Durante el año 2017, el Departamento de Relación con la Comunidad de la Dirección de Seguridad Ciudadana realizó 155 reuniones con vecinos y durante el 2018 se le dio continuidad a dicha labor desde Seguridad Providencia con 169 nuevas reuniones (Municipalidad de Providencia, 2018). Durante el primer semestre del año 2019 se han realizado 197 reuniones cuyas principales temáticas son casos de víctimas de delitos, coordinación y organización de vecinos.

e) Implementación del Servicio de Atención Legal a Víctimas.

En búsqueda de seguir incrementando los efectos de la acción preventiva y disuasiva mediante la oferta de servicios de seguridad desde el municipio y mejorar el análisis modus operandi o estrategias de comisión de delitos en la comuna, se pone a disposición de las víctimas de delitos en Providencia un servicio de asistencia legal 24 horas al día, los 7 días. Este servicio atiende desde julio de 2017 y ha atendido a la fecha a 2036 víctimas de delitos en la comuna con un total de 681 querellas y 50 condenas. La principal labor de los abogados que prestan este servicio es acompañar al vecino en todo el proceso judicial con una presentación de querrela contra las personas responsables del delito del que fue víctima.

Compromiso de actores claves

Dada la complejidad de los dos nuevos sistemas a implementar y la interdependencia entre ellos, no era posible avanzar en la estrategia de prevención de delitos ni en el nuevo modelo de gestión sin contar con el apoyo y compromiso de los actores relevantes en materia de seguridad pública a nivel comunal. El trabajo municipal, desde la Dirección de Seguridad Ciudadana, no tiene sentido si no genera un real aporte a la labor de las policías y el Ministerio Público. Para comprometer la voluntad y aporte de dichos actores en este renovado esfuerzo comunal se definió como metodología de trabajo con actores claves el uso de 3 pilares:

a) Pilar Inter-Institucional: Trabaja en la coordinación de los actores relevantes en el tema de Seguridad Pública a nivel comunal usando a su vez tres instancias:

- Consejo Comunal de Seguridad Pública, donde se aúnan voluntades, se acuerda la estrategia comunal y se monitorean resultados generales de las principales líneas de acción de las distintas instituciones miembros del Consejo.
- Reunión STOP de Carabineros: permite a Seguridad Providencia conocer las indicaciones generales para la actuación de dicha institución en la comuna y alinear los esfuerzos propios para contribuir al trabajo de Carabineros comprendiendo además la realidad de las comunas vecinas a Providencia.
- Reunión CESCAR entre los niveles operativos de la 19 comisaría con el nivel operativo de Seguridad Providencia. Aquí se contactan tantos los analistas de ambas instituciones como las jefaturas operativas para definir semana a semana la forma de cooperación distribuyendo además zonas de patrullaje por tipos de delito y condiciones contextuales para optimizar el efecto del despliegue territorial de patrulleros y Carabineros.

b) Pilar Interno: Trabaja en la producción de información para la toma de decisiones a nivel municipal. Para ello se crea la Mesa de Análisis de Seguridad (MAS) que - dirigida por el Departamento de Operaciones de Seguridad Providencia - comparte y analiza semanalmente la situación delictual de la comuna en base a la sistematización realizada por el Departamento de Planificación Estratégica y Análisis Criminal. La información utilizada es propia de la Central de Información Comunal, así como base de datos de Carabineros, Fiscalía y reportes de los vecinos que se recopilan a través de diferentes direcciones municipales. Con esta información se define cómo se despliegan los recursos operativos de

Seguridad Providencia en el territorio para apoyar y complementar la labor de las policías y se informa a las distintas direcciones municipales respecto de los temas y actuaciones relevantes. La Mesa de Análisis de Seguridad es el espejo interno de la reunión CESCAR.

c) Pilar Comunitario: Trabaja en la recopilación de información desde los vecinos y el involucramiento de éstos en las estrategias de prevención. Se articula en base a dos tipos de reuniones periódicas:

- Reuniones participativas mensuales con vecinos organizados formalmente a través de los dirigentes de las 16 Juntas de Vecinos de la comuna donde se exponen las capacidades de Seguridad Providencia y se levantan las necesidades por Unidad Vecinal.
- Reuniones participativas trimestrales, llamados Encuentros de Seguridad, donde se agrupan 4 Unidades Vecinales para poner en conocimiento a la comunidad respecto de los servicios existentes y levantar problemáticas a nivel micro (a nivel de barrio y calle).

De esta manera, en su respectiva dimensión, cada pilar contribuye a la articulación de la prevención delictual efectiva, sumando esfuerzos coordinados eficientes y eficaces entre los actores que persiguen un mismo fin.

BENEFICIOS

Los beneficiarios del proyecto global se resumen en los siguientes tres grupos:

- Vecinos y visitantes de la comuna que son el foco principal del proyecto global y que con su ejecución ven mejorada su calidad de vida por la disminución de delitos e incivildades en Providencia. Este gran grupo de beneficiarios se divide en dos subgrupos: aquellas personas beneficiarias pasivas, que no llegan a ser víctimas de la delincuencia gracias a la estrategia de prevención del delito y aquellas personas beneficiarias activas, quienes usan el servicio de seguridad ciudadana, ya sea por ser víctimas de delitos o por situación de emergencia.
- Instituciones que trabajan en la prevención del delito y persecución delictual en la comuna. El modelo de gestión implementado ha permitido sistematizar trabajo en el despliegue preventivo y reacción oportuna con Carabineros y el traspaso expedito de información con PDI y Fiscalía, aportando insumos útiles para la investigación de delitos perpetrados en Providencia.
- Direcciones y áreas municipales que se nutren de la información desde los canales de seguridad tales como Fiscalización, Emergencias, Aseo y Ornato, Planificación, Infraestructura y Desarrollo Comunitario.

Respecto de los efectos internos, una vez implementado el proyecto, los principales son los siguientes:

- Ordenamiento de roles, funciones y responsabilidades de los funcionarios de Seguridad versus otras áreas complementarias como Emergencias o Fiscalización municipal.
- Mejora en la información manejada por las distintas áreas de la organización en calidad, formato y oportunidad de recepción.

- Mayor seguridad para los funcionarios que trabajan en terreno manteniendo apoyo e información constante desde la central, generando cobertura oportuna a los procedimientos.
- Eficiencia en el uso de recursos al especializar y priorizar el trabajo.
- Oportunidad de profesionalización del trabajo de los funcionarios de seguridad.

PROBLEMAS Y OBSTÁCULOS

Los principales problemas y obstáculos encontrados surgen puesto que la implementación del modelo de gestión y la nueva estrategia de prevención de seguridad basada en la evidencia suponen un cambio de paradigma en el funcionamiento de la Dirección de Seguridad Ciudadana y el municipio. A lo anterior se debe sumar que los plazos para realizar este cambio fueron establecidos por la autoridad para que la mayoría de las metas se logaran en menos de un año, por lo que el sistema completo se estresó al máximo.

Agrupando los obstáculos en grandes temas se pueden destacar los siguientes:

- a) Resistencia institucional al cambio tanto en la propia Dirección de Seguridad Ciudadana como en el resto del municipio. La necesidad de implementar un servicio de respuesta rápida y oportuna hacia el vecino, implica exigir los sistemas de respuesta al máximo, siendo este elemento un componente que tensiona la anterior cultura organizacional.
- b) La velocidad de los procesos de gestión de proyectos, proveedores y gestión de recursos humanos del aparato público se ven desafiados por los nuevos modelos de seguridad ciudadana que encuentran obstáculos en su implementación. Por ejemplo, mantener ITOs de contrato que fueran capaces de monitorear, informar y sancionar de manera oportuna a los proveedores respecto de las bajas de sistemas de radio o de GPS fue extremadamente difícil por los niveles técnicos y ritmos de uso de dichas herramientas. Así mismo, establecer sistemas de turnos de funcionarios para un servicio de patrullaje y atención de la central 7x24 es difícil de implementar manteniendo remuneraciones estables y al mismo tiempo cumpliendo las normativas de horas extraordinarias.
- c) Dificultad en el reclutamiento de personal idóneo para satisfacer las nuevas necesidades del modelo, dada la escasa oferta de trabajadores formados en este nuevo modelo o con experiencia en centrales de información que operen en forma similar.

RESULTADOS

Los principales resultados obtenidos de la ejecución del proyecto global son los siguientes:

1) Aumento y mejoramiento de canales de comunicación incluyendo las siguientes acciones:

- Cambio de protocolos de respuesta atendiendo a la jerarquización de problemas de seguridad y emergencias en la Central de Información Comunal. De la mano con la redefinición de los canales de comunicación para emergencias de seguridad, se consiguió durante el año 2018, dar respuesta al 95% de los llamados a la línea 1414 y al 100% de las alertas generadas por SoSafe.

- Preparación de los funcionarios del Call Center, el cual logra obtener de manera más expedita y detallada la información clave para el despacho de unidades a los eventos. Adicionalmente se incorpora la capacidad de despacho inmediato, desde el para los casos de alta prioridad, disminuyendo aún más, los tiempos de respuesta. Actualmente el tiempo medio de atención por parte del operador telefónico a un requerimiento de alta prioridad es de dos minutos.

- Implementación de alerta georeferenciada SoSafe en julio de 2017, permitiendo disminuir tiempos de atención en línea y en terreno, en la actualidad existen 20.573 descargas de SoSafe en Providencia.

- Implementación de correo 1414@seguridadprovidencia.cl para temas que no corresponden a incidentes en curso descongestionando líneas de emergencia. Este canal ha permitido conocer información cualitativa detallada del contexto que complementa el análisis cuantitativo y permite mejorar el patrullaje preventivo, focalizando las características específicas de cada sector.

- Campaña masiva de difusión de la línea 1414 en julio de 2017 acompañada de un cambio radical en la imagen corporativa de Seguridad Ciudadana diferenciándola de otros servicios municipales y visibilizándola en la comuna.

Con todo lo anterior, el nivel de conocimiento de los DMCS a nivel municipal por los canales 1414 y SoSafe aumentó desde 20% en 2017 a 40% en 2019 respecto de los delitos conocidos por carabineros. En delitos priorizados por el municipio - robo con intimidación, robo con violencia, robo por sorpresa, robo en lugar habitado y robo de vehículo - el porcentaje de conocimiento llega a 46% en 2019.

2) A partir de la información recopilada por 1414 y SoSafe se crea y sistematiza periódicamente, la base de datos propia para la Mesa de Análisis de Seguridad. Esto permite iniciar la evaluación continua de las iniciativas municipales en materias de seguridad y realizar las correcciones cuando es necesario.

3) Disminución en tiempos de respuesta en terreno ante una emergencia. De 18 minutos promedio entre la recepción de la llamada y la llegada de un patrullero en 2017, bajó a 3 minutos y 22 segundos en 2019 gracias a la jerarquización de problemas y a la definición de protocolos.

4) Eficiencia en el uso de recursos, disminuyendo labores administrativas para priorizar funcionarios en terreno. Consecuentemente, se mantiene bajo el presupuesto destinado a la gestión interna anteponiendo los servicios.

5) Diversificación de servicios respondiendo a las necesidades reales de la comuna. Del simple patrullaje por unidad vecinal, desde 2018 se implementa el patrullaje inteligente organizando los recursos en terreno a partir de la información delictual (variable en horario y día) y se incorporaron nuevos servicios como motoristas de reacción, patrullaje en bicicleta, cuadrilla 1414, servicio de patrulleros de primeros auxilios y unidad de difusión preventiva.

6) Implementación de un nuevo sistema tecnológico para automatizar todos los procesos antes diseñados. Esto con el objetivo de consolidar el proyecto completo y apoyar la creación del nuevo Centro de Coordinación Operativa de Seguridad Providencia que se construyó e implementó en

dependencias de la 19 comisaría de Carabineros comenzando su operación en mayo de 2019. En este lugar, la totalidad de fuentes de información y recursos tecnológicos se gestionan, con visibilidad completa de Carabineros, para dar respuesta oportuna y eficaz a los requerimientos de seguridad y emergencias de Providencia.

7) Disminución de las cifras delictuales de DMCS en la comuna. El año 2018, respecto al año 2016 (último año antes de la implementación del nuevo modelo), representa una disminución total del 12,49% en los DMCS.

Gráfico N° 3: Frecuencia anual de Delitos de Mayor Connotación Social (DMCS) en Providencia, 2016-2018



Fuente: Elaboración Propia.

PROCESOS CLAVE PARA LA EFECTIVIDAD DE LA INICIATIVA

En el desarrollo del proyecto global destacan aspectos determinantes para el éxito de la iniciativa. Sin ellos no hubiese sido posible cumplir con los objetivos propuestos.

En primer lugar, está el liderazgo e involucramiento de la autoridad local en el cambio de paradigma. En este caso, la alcaldesa se convierte en el líder estratégico del proyecto, quien está absolutamente convencido de la necesidad de trabajar seriamente en el fortalecimiento institucional primero, para poder entregar un mejor servicio a la comunidad después.

En las distintas fases del proyecto este compromiso de la autoridad se reflejó principalmente en el apoyo financiero, articulación con actores clave y destrabe de resistencias institucionales internas. Fue fundamental entonces mantener informada a la alcaldesa en todo momento respecto de los avances del proyecto en detalle, así como de los avances y retrasos de este cuando ocurrían, lo que permitió avanzar a firme en cada etapa sin grandes cambios en las directrices de actuación.

En segundo lugar, está el trabajo conjunto con otras instituciones, porque le da sentido al proyecto al sumarlo a una estrategia interinstitucional de prevención en la comuna. Ninguno de los resultados antes mencionados tiene sentido si, por ejemplo, después de lograr disminuir tiempos de respuesta, mejorar la calidad de los servicios y ofrecer a la víctima el apoyo legal para querrellarse contra los delincuentes que la atacaron si las policías no validasen el actuar de los patrulleros de seguridad ciudadana como un complemento a la labor que ellos realizan. Lo mismo ocurre con la fiscalía, quienes entienden que un abogado representante de la víctima no viene a opacar su trabajo, sino que suma esfuerzos en la persecución penal de los delincuentes.

En este sentido, el Consejo Comunal de Seguridad Pública se convirtió en una instancia clave para articular los esfuerzos interinstitucionales, socializar los avances del proyecto y recoger las observaciones que todos los miembros pudiesen aportar.

Finalmente, la estrategia de avance con ejecución de sub-proyectos que aportaban al objetivo general, pero podían ser dados de alta individualmente fue una decisión que trajo consigo varios beneficios, siendo el principal la rápida introducción de mejoras en el servicio de seguridad ciudadana de cara a la comunidad lo que a su vez permitió comenzar a trabajar conjuntamente con los vecinos.

APRENDIZAJES Y RECOMENDACIONES

Implementar un nuevo modelo para la gestión de la demanda de seguridad y emergencias, implicó cambios diametrales respecto a la manera tradicional de llevar los procesos en la Municipalidad. Por esto, los aprendizajes más relevantes dicen relación con evaluar tempranamente y considerar en el diseño un enfoque de gestión del cambio. En este caso las recomendaciones serían:

- 1) Involucrar tempranamente a la totalidad de las instancias municipales que interactúan con las problemáticas de seguridad y la atención de emergencias, para socializar tempranamente los nuevos objetivos y contar con un apoyo transversal desde el inicio de la implementación del proyecto global.
- 2) Orientar a los actores intervinientes en el proceso a pensar fuera de las fronteras del modelo original, para permitir soluciones innovadoras que resuelvan las problemáticas actuales y no las pasadas. Ejemplo de ello es el cambio institucional radical como lo fue migrar todo el servicio de Seguridad Ciudadana de Providencia desde el municipio a un modelo de Asociación Municipal que permitiera ventajas para la gestión de proveedores, recursos humanos, manejo de recursos, incorporación de financiamiento externo, etc. acorde a las condiciones de celeridad del contexto de la prevención delictual y gestión de emergencias.
- 3) Otorgar un lugar preponderante a la gestión de recursos humanos dentro del proyecto, incorporando desde el inicio del proceso de implementación del nuevo modelo, el diseño de reclutamiento, selección, capacitación y evaluación continua del personal de seguridad ciudadana bajo los nuevos estándares.

CONCLUSIONES

La visión de la seguridad pública como responsabilidad sólo del gobierno central y las policías ha quedado obsoleta. Sin embargo, a pesar del consenso de que actores como los municipios también poseen obligaciones, facultades y variadas herramientas para responder a las demandas ciudadanas por mayor seguridad en el territorio, el avance de los gobiernos locales en la instalación de capacidad técnica institucional para hacer frente a la labor de prevención del delito es aún incipiente.

Hasta el año 2016 Providencia no fue la excepción. Independiente de los distintos enfoques que las anteriores administraciones municipales le habían dado a la estrategia local de seguridad ciudadana, y las ventajas y falencias que cada una de ellas pueda haber tenido, el eslabón más débil es que ninguno

de ellos se basaba en un adecuado modelo de gestión de la información local que permitiese alimentar adecuadamente la toma de decisiones a nivel estratégico y/o táctico en materias de seguridad pública.

Con el objetivo de instalar una estrategia de prevención basada en la evidencia, la Dirección de Seguridad Ciudadana municipal emprendió en Providencia un proyecto global donde la captura, almacenamiento y análisis de la información local relevante jugaron un rol fundamental, junto con la instalación de un observatorio interno de seguridad y la mejora de los procesos de gestión de la demanda desde los vecinos, gestión de la respuesta a través de los servicios municipales y gestión de la coordinación de actores relevantes como las policías y el Ministerio Público con el municipio como articulador central.

A dos años y medio del inicio del proyecto, los resultados son auspiciosos. Los Delitos de Mayor Connotación Social en la comuna han disminuido, pero además se ha logrado mejorar la capacidad del municipio de conocer en detalle lo que está ocurriendo a sus vecinos. Se han cumplido las metas propuestas mejorando los canales de atención, disminuyendo los tiempos de respuesta de los equipos en terreno, diversificando los servicios para atender diferenciadamente a los vecinos según la realidad delictual particular de sus barrios y calles e incursionando en alternativas tecnológicas que permiten automatizar y hacer más eficiente el patrullaje inteligente.

La forma de abordar el proyecto permitió además lograr resultados concretos en poco tiempo, implementando a la vez una política de largo plazo. Esto, sin duda es un elemento importante que considerar en el contexto de la administración de gobiernos locales que cambian, o pueden cambiar, cada 4 años.

Construir modelos de trabajo serios, sistemáticos y perdurables en el tiempo permiten, además, genera confianzas entre las instituciones que tienen como objetivo común mejorar la calidad de vida de las personas. Iniciativas como la descrita aportan sin duda alguna a construir relaciones institucionales fuertes y duraderas dejando atrás los ánimos de competencia que muchas veces existen y focalizándose en la cooperación real y oportuna.

BIBLIOGRAFÍA

Carabineros de Chile. Cuenta Pública 2018, 19ª Comisaría de Providencia. Santiago, 2018. Disponible en: <http://centroestudios.carabineros.cl/>

Felson, M. & Clarke, R. (1998) Opportunity Makes the Thief. Practical theory for crime prevention. Londres. Police Research Series, Paper 98. Home Office, Policing and Reducing Crime Unit.

Fundación Paz Ciudadana (2016). Manual de Análisis Criminal para Observatorios de Seguridad en Gobiernos Locales: Prevención del delito y solución de problemas. International Association of Crime Analysts - Fundación Paz Ciudadana, Motorola Solutions Foundation. Santiago.

INE. Resultados CENSO 2017. Santiago, 2017. Disponible en: <http://resultados.censo2017.cl/Region?R=R13>

ICVU. Índice de Calidad de Vida Urbana Comunas y Ciudades de Chile. Santiago, 2017. Disponible en: http://fadeu.uc.cl/images/noticias/2017/05.Mayo/Presentacion_ICVU_2017_.pdf

Ley 18.695. Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades. 2012.

Municipalidad de Providencia (2013). Plan de Desarrollo Comunal de Providencia 2013-2021. Santiago.

Municipalidad de Providencia (2017). Plan Comunal de Seguridad Pública 2017-2021. Santiago.

Municipalidad de Providencia (2018). Actualización Plan Comunal de Seguridad Pública, 2018. Santiago.

Ralph, Taylor (1999) La tesis de las incivildades o de las "ventanas rotas". California: Encyclopedia of Law Enforcement.

Sillano, M, Greene, M, & Ortúzar, J. (2006). Cuantificando la Percepción de Inseguridad Ciudadana en Barrios de Escasos Recursos. Santiago, EURE 32(97), 17-35. Disponible en: <https://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612006000300002>

Subsecretaría de Prevención del Delito. Estadísticas Delictuales. Santiago, 2017. Disponible en: <http://cead.spd.gov.cl/estadisticas-delictuales/>

Sherman, Lawrence (2012). Desarrollo y evaluación de programas de seguridad ciudadana en América Latina: Protocolo para la prevención del delito a partir de la evidencia. Banco Interamericano de Desarrollo. NOTA TÉCNICA # IDB-TN-436.

Universidad Alberto Hurtado (2016). Evaluación Plan Convive Providencia. Santiago, 2016.