



**¿CÓMO EVITAR
EL DELITO URBANO?**
EL PROGRAMA DE ALTA
DEDICACIÓN OPERATIVA
EN LA NUEVA POLICÍA
URUGUAYA



MINISTERIO DEL INTERIOR
REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY



Banco Interamericano
de Desarrollo

¿CÓMO EVITAR EL DELITO URBANO?

EL PROGRAMA DE ALTA DEDICACIÓN OPERATIVA
EN LA NUEVA POLICÍA URUGUAYA



Catalogación en la fuente proporcionada por la Biblioteca Felipe Herrera del Banco Interamericano de Desarrollo

¿Cómo evitar el delito urbano?: el Programa de Alta Dedicación Operativa

en la nueva Policía uruguaya / Banco Interamericano de Desarrollo,

Ministerio del Interior de la República Oriental del Uruguay.

p. cm. — (Monografía del BID ; 591)

Incluye referencias bibliográficas.

1. Urban violence-Uruguay-Prevention. 2. Crime prevention-Uruguay. 3. Police-Uruguay. 4.

Public safety-Uruguay. I. Banco Interamericano de Desarrollo. División de Innovación para Servir al Ciudadano. II. Uruguay. Ministerio del Interior. III. Serie.

IDB-MG-591

Equipo editorial

Ministerio del Interior: María Emilia Firpo, Ricardo Fraiman, Alina Klimas, Pablo Martínez, Jorge Vázquez y Jorge Velázquez.

Banco Interamericano de Desarrollo: Leticia Carzoglio, Rodrigo Serrano.

Fotografías: Balvano | Nicolás Scafiezzo **Edición y corrección:** Helena Garate

Diagramación y diseño: Manosanta | Santiago Guidotti

ISBN: 978-9974-8615-1-0 Primera edición: Marzo de 2018

Impreso en: Gráfica Mosca

En los casos en que no se ha podido expresar en forma neutra el género de los sustantivos, y con el fin de evitar la sobrecarga gráfica que supondría la mención de ambos sexos en toda la publicación, se ha optado por usar el género masculino, de acuerdo a las normas gramaticales vigentes. En todos los casos debe entenderse que representa tanto a hombres como mujeres.

Copyright © 2018. Banco Interamericano de Desarrollo ("BID") y el Ministerio del Interior de la República Oriental del Uruguay ("M.I."). Esta obra está sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial, otorgando reconocimiento al BID y al M.I. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID y del M.I. que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI. El uso del nombre del BID para cualquier fin que no sea para la atribución y el uso del logotipo del BID estará sujeta a un acuerdo de licencia por separado y no está autorizado como parte de esta licencia CC-IGO.

Notar que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta obra son exclusivamente de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del BID, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.

Agradecimientos

A los funcionarios del Ministerio del Interior que colaboran en el proceso de reforma de la Policía Nacional.

A los policías que participaron en el proceso de diagnóstico, diseño e implementación del Programa de Alta Dedicación Operativa (P.A.D.O).

A todos aquellos cuya colaboración hizo posible la publicación de este libro.

Al actual representante del BID en Uruguay, Morgan Doyle,

y a su antecesor Juan José Taccone, así como a Nathalie Alvarado,

Phil Keefer, Virginia Moreira y Carlos Santiso

¿CÓMO EVITAR EL DELITO URBANO?

EL PROGRAMA DE ALTA DEDICACIÓN OPERATIVA EN LA NUEVA POLICÍA URUGUAYA

Autores

Bonomi, Eduardo

Cid, Alejandro

Chainey, Spencer

Del Castillo, Federico

Fraiman, Ricardo

Jacottet, François

Layera, Mario

Martínez, Pablo

Serrano, Rodrigo

Valverde, Gabriela

Vázquez, Jorge

Veneri, Federico

Vila, Alejandro



Acrónimos y siglas utilizadas

BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CCU	Centro de Comando Unificado
DIT	Dirección de Información Táctica
GRT	Grupo de Reserva Táctica
INE	Instituto Nacional de Estadística
JPM	Jefatura de Policía de Montevideo
MEC	Ministerio de Educación y Cultura
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MI	Ministerio del Interior
MIDES	Ministerio de Desarrollo Social
ONSC	Oficina Nacional de Servicio Civil
OPP	Oficina de Planeamiento y Presupuesto
PADO	Programa de Alta Dedicación Operativa
POP	Policiamiento Orientado a Problemas
PPC	Policiamiento en Puntos Calientes
SGSP	Sistema de Gestión de Seguridad Pública
SIG	Sistema de Información Geográfica
UAC	Unidad de Análisis Criminal
URPM	Unidad de Respuesta de la Policía de Montevideo

ÍNDICE

PRÓLOGO	9
INTRODUCCIÓN	11
PARTE I LA VISIÓN POLÍTICO - INSTITUCIONAL	
Capítulo 1 La nueva Policía: una reforma integral	25
Capítulo 2 Los Compromisos de Gestión en el Ministerio del Interior: un cambio en la filosofía del Estado	33
PARTE II ANTECEDENTES Y PRIMERAS EXPERIENCIAS	
Capítulo 3 Génesis, desarrollo y profesionalización del análisis criminal en la Policía Nacional	53
Capítulo 4 Configuraciones territoriales de las violencias y el delito en la ciudad de Montevideo	73
Capítulo 5 Transformaciones estratégicas y operativas en La Policía Nacional. El Programa de Alta Dedicación Operativa (PADO)	97
REGISTRO FOTOGRÁFICO	111
PARTE III EVALUACIONES PRIMARIAS Y PROYECCIÓN A FUTURO	
Capítulo 6 Evaluación de medidas aplicadas en la Policía de Montevideo durante el período 2013-2015	137
Capítulo 7 Evaluando el impacto del Programa de Alta Dedicación Operativa (PADO) en la reducción de robos violentos en Montevideo, Uruguay	155
Capítulo 8 A modo de conclusión.	181
Índice de figuras	186
Índice de tablas	187
Anexos	189

PRÓLOGO

La reducción del delito constituye sin dudas uno de los reclamos más sentidos de la sociedad uruguaya y es, al mismo tiempo, uno de los desafíos más complejos a los que se enfrentan las sociedades contemporáneas y por ende los gobiernos del mundo entero. En ese contexto, resulta alentador constatar que Uruguay ha venido desarrollando con responsabilidad y firmeza una estrategia para la reducción del delito, y que la misma ha comenzado a dar resultados.

En este libro se sintetizan algunos de los procesos impulsados para la transformación de la Policía Nacional; cambios profundos en su organización y estructura que enriquecieron su metodología de trabajo, permitieron la profesionalización de sus funcionarios y sentaron las bases para la construcción de una nueva institución policial, más eficiente y más cercana a los ciudadanos.

El Programa de Alta Dedicación Operativa (PADO), eje central en torno al que se desarrolla esta publicación, representa un mojón fundamental en el arduo camino de construir seguridad. Supuso en primer lugar decisiones y definiciones políticas e institucionales, una nueva forma de concebir a la Policía, profesionalizarla para evitar el crimen de manera más eficaz y acercarla a los ciudadanos para construir junto a ellos barrios y espacios urbanos de mejor calidad. Al mismo tiempo, implicó disponer de recursos para responder a las necesidades que los objetivos institucionales requerían. La primera parte de esta publicación ofrece un panorama de cuál es la visión que ha sostenido la implementación de todos estos cambios.

El libro recoge además investigaciones y experiencias a nivel internacional que sentaron las bases teóricas y metodológicas, y le otorgaron rigor científico a la estrategia de reducción del delito basada en la prevención y la disuasión.

Finalmente, todas las acciones desarrolladas en el marco de esta estrategia fueron acompañadas de análisis y evaluaciones permanentes, procesos que son descritos en el tercera y última parte de esta publicación.

Para el Banco Interamericano de Desarrollo ha sido un privilegio poder acompañar el proceso de modernización de la Policía Nacional del Uruguay y su materialización en intervenciones como el PADO. Desde el 2012, y a través de dos programas de seguridad ciudadana, el Banco apoyó muchas de las reformas que se describen en este libro, como el fortalecimiento del análisis espacial del delito, y la experimentación con nuevas estrategias de policiamiento. Actualmente y en el futuro cercano, el esfuerzo está dirigido a fortalecer el mejoramiento permanente del PADO y la sostenibilidad de sus impactos.

Si cada uno de los contenidos que se analizan en este libro constituyen motivos de satisfacción para las instituciones que hemos trabajado por su concreción, las primeras evaluaciones, que permiten observar que está dando resultados positivos, refuerzan nuestra convicción en que el camino escogido es el adecuado.

Para todos los que anhelamos una sociedad más segura, en el marco de un sistema respetuoso de los derechos humanos, el proceso de transformación institucional de la Policía uruguaya y la implementación de un programa profesional dirigido a evitar el delito, representan significativos avances.

Han sido posibles con el trabajo y la colaboración de funcionarios, técnicos y profesionales de nuestro país, de la región y del mundo, a quienes agradecemos y de quienes esperamos continuar recibiendo apoyo, experiencia y conocimiento.

Y han sido y serán posibles con el fundamental respaldo de la sociedad uruguaya en su conjunto, principal destinataria de todos nuestros esfuerzos.

MINISTERIO DEL INTERIOR
DE LA REPÚBLICA ORIENTAL
DEL URUGUAY

BANCO INTERAMERICANO
DE DESARROLLO

INTRODUCCIÓN

Ricardo Fraiman¹ / Pablo Martínez²

El objetivo de la presente publicación es documentar el proceso desarrollado hasta el momento en el marco de la reforma de la Jefatura de Policía de Montevideo, especialmente la construcción del nuevo modelo de patrullaje basado en evidencias como estrategia para reducir el delito, particularmente la rapiña. La serie de artículos que la integran brinda detalles de las diferentes etapas por las que se ha transitado hasta llegar a la implementación del Programa de Alta Dedicación Operativa (PADO).

El PADO orienta la acción policial hacia lo que se define como *puntos calientes* (hotspots) del delito, distribuyendo el patrullaje de acuerdo a mapas elaborados a partir de las denuncias de los eventos delictivos.

El aumento constante de la rapiña, desde el retorno a la democracia, ha sido un problema complejo de abordar para los distintos gobiernos a los cuales les tocó estar al frente del país. Las rapiñas han tenido un crecimiento constante desde 1980, momento en que se inician los registros estadísticos oficiales de delitos; desde hace tres décadas han aumentado un promedio del 15 % anual, sin embargo, en los últimos 5 años, las tasas de rapiña han tenido una reducción promedio del 11 % anual.³

1 Antropólogo social. Coordinador del Programa Integral de Seguridad Ciudadana, Ministerio del Interior de la República Oriental del Uruguay.

2 Licenciado en Comunicación. Subsecretaría del Ministerio del Interior de la República Oriental del Uruguay.

3 Fuente: Observatorio Nacional sobre Violencia y Criminalidad. Ministerio del Interior de la República Oriental del Uruguay.

En el 2015, el 94.4% de las rapiñas se concentraron en el área metropolitana (Montevideo 81.2% y Canelones 13.2%). El 63 % de las ocurridas en la capital se localizó en los barrios de la zona oeste y norte, donde viven mayoritariamente trabajadores y sectores medios de la sociedad.

Desde hace algunos años, en nuestro país se conocen con precisión los lugares donde ocurren los delitos denunciados. Esto ha permitido ubicar las concentraciones del crimen en la ciudad y constatar que se distribuye de modo heterogéneo: los delitos contra la persona, en particular el homicidio, pero también ese tipo de delito combinado que es la rapiña,⁴ se concentran en ciertas zonas de la ciudad, mientras que los delitos contra la propiedad, en particular el hurto, en otras.⁵ Más importante aún que la distribución desigual es que los crímenes se concentran en microespacios; en un centenar de esquinas de Montevideo se producen la mayoría de las rapiñas. Es decir, se cumple una regla comprobada en la mayor parte de las ciudades del mundo. En algunas de estas ciudades la criminología también ha demostrado que la presencia policial reduce el crimen y que el modo de hacerlo es simple: emplazar policías en las esquinas o calles donde el delito es más frecuente.

La evidencia empírica acumulada promediando los años 90 permite formular una estrategia de reducción del crimen, que tome como referencia la experiencia desarrollada en otras ciudades, diseñando una propuesta de patrullaje en *puntos calientes*.⁶ La presencia policial es, desde este punto de vista, necesaria, porque donde hay policías no ocurren rapiñas. Nada más simple y concreto. Organizar a la Policía para lograrlo, en cambio, no tiene nada de sencillo.

.....

- 4 En sentido jurídico estricto, la rapiña es un delito contra la propiedad. Sin embargo, en la medida que su tipificación requiere de amenazas o violencias hacia la persona, *socialmente* se percibe también como una lesión psíquica o física a la primera.
- 5 Véase Galiani y Jaitman (2015): «Economía del crimen aplicada: el caso de Montevideo, Uruguay» en: Focoeconómico.org; y, en esta publicación, Jacottet, «Configuraciones territoriales de las violencias y el delito en la ciudad de Montevideo».
- 6 Ver: Sherman y Weisburd (1995); Weisburd y Green (1995); Weisburd et al. (2006); Weisburd y Braga (2006); Eck y Weisburd (1995), entre otros.

Reforma policial y nuevos modelos organizacionales

Más allá de las virtudes intrínsecas del PADO,⁷ que son indudables, el éxito del programa se debe, en buena parte, a los cambios en la organización de la Policía que lo crearon.

La sofisticación en el análisis del delito⁸ es un requerimiento para determinar los segmentos (calles) o puntos calientes donde se situarán los policías. En tal sentido, no es casual la creación de la Unidad de Análisis Criminal (UAC), hoy dependencia de la Dirección Nacional de Policía.

Hubo a su vez un proceso de sensibilización y capacitación en las teorías criminológicas y en la evidencia empírica que prueba la eficacia del patrullaje en puntos calientes a cargo de criminólogos de excelencia académica internacional. Más de mil policías de Montevideo han asistido a las clases de los profesores Sherman, Chainey, Ariel, Kenney, Wortley, Laycok, Shane, entre otros, investigadores de centros de referencia mundial como la Universidad de Cambridge, el Colegio Universitario de Londres y la Universidad de la Ciudad de Nueva York.

El tradicional patrullaje aleatorio, que supone la ocurrencia del delito en cualquier momento y lugar, exigió para su transformación de un notable cambio organizacional. El avance en la formación profesional, la capacitación permanente de los policías en el uso de nuevas tecnologías y sistemas de información así como la incorporación de nuevas unidades a la flota vehicular dotadas de tecnología de punta, permitieron implementar una nueva organización en las jefaturas de Policía del área metropolitana, basada en el trabajo en equipo y la coordinación operativa.

El Cuerpo de Radiopatrulla se descentralizó en cuatro jefaturas operacionales distribuidas en el territorio de Montevideo. Esto permitió disponer de un mayor número de móviles cercanos a los lugares de la

7 Ver en esta publicación el capítulo "Evaluando el impacto del Programa de Alta Dedicación Operativa (PADO) en la reducción de robos violentos en Montevideo, Uruguay", Chainey, Serrano y Veneri.

8 El capítulo de Del Castillo, "Génesis, desarrollo y profesionalización del análisis criminal en la Policía Nacional", ilustra el proceso de mejora de los diagnósticos y análisis del comportamiento del crimen.

emergencia, mejorando la respuesta policial.⁹ A su vez, la creación de las Unidades de Respuesta de Montevideo (URPM) generalizó el envío de oficiales a patrullar las calles de la ciudad como supervisores. La estrategia perseguía dos objetivos: reducir la distancia entre los oficiales y el personal subalterno y desburocratizar el trabajo de los primeros. Se podría mencionar también un tercer objetivo, no menos importante, dirigido a jerarquizar la respuesta policial a través de la supervisión del personal más capacitado de la Policía.¹⁰

La nueva Ley Orgánica Policial eliminó la distancia casi estamentaria entre oficiales y personal subalterno, redujo los grados del escalafón policial y creó una escala básica y una superior. De hecho, una Policía moderna, inteligente y preventiva acaba por eliminar las distinciones entre oficiales y personal de escala básica y se aboca a desarrollar una Policía de nivel terciario o universitario preparada para las exigencias de la prevención del crimen. La reforma educativa impulsada se dirige a lograr esta equivalencia: los nuevos oficiales obtendrán un grado universitario, a través de la aprobación de la licenciatura en Ciencias Policiales, avalada por el Ministerio de Educación y Cultura (MEC); el personal de escala básica cursará y obtendrá la misma licenciatura durante su carrera de ascenso.

¿Alcanza con estos avances para desplegar a los policías en cada esquina *caliente* de Montevideo? Si bien se ensayó una estrategia de disuasión con las URPM, hubo que realizar otros cambios institucionales para alcanzar las condiciones necesarias que requiere el patrullaje disuasivo.

En la literatura académica, el patrullaje tradicional se describe como un fenómeno universal caracterizado por su despliegue aleatorio. Sin embargo, estas definiciones no agotan el problema ni responden a la pregunta

.....

9 La creación de las Unidades de Respuesta de Montevideo (URPM), situadas en las cuatro Jefaturas Operacionales mencionadas, lograron reducir los tiempos de respuesta en las situaciones de mayor emergencia, de un promedio de 30 minutos a escasos 7, que sitúan a la performance policial uruguaya dentro de los más altos estándares internacionales. Fuente: Área de Calidad del Centro de Comando Unificado, Ministerio del Interior de la República Oriental del Uruguay.

10 Los Oficiales reciben una formación de 2 años y medio para graduarse, mientras el personal de escala básica es instruido por 6 meses.

de cuáles son las circunstancias que determinan, particularmente en las comisarías, el despliegue policial.

Un aspecto a resaltar es que los policías usan la categoría 223 para referirse a ciertas prácticas de vigilancia privada. Fue necesaria, para la génesis de esta especial práctica de comisaría, la conjunción de dos circunstancias disímiles: la generalización del servicio policial 222, práctica legal de privatización de la seguridad pública, y la demanda creciente de vigilancia policial por distintos actores privados, que determinó la implementación del servicio irregular llamado 223. En la práctica no había diferencias importantes, se trataba de un policía, o más, contratado para realizar un servicio de vigilancia. Pero el 223 constituye una práctica de corrupción en la medida que un policía recibe dinero por vigilar el lugar que disponga el que paga el servicio. Cabe afirmar que, además del 223, el patrullaje se orientaba según las presiones o demandas de los actores sociales más influyentes de los barrios o, en el mejor de los casos, a las demandas de los vecinos quienes indicaban dónde se encontraban, de acuerdo a su percepción, los lugares más peligrosos. El resto, una combinación entre patrullaje aleatorio y el determinado por rudimentarios mapas del crimen.

No es posible impulsar ninguna reforma si las personas que deben llevarla adelante no cuentan con las condiciones elementales para realizar su trabajo, de ahí que una de las principales preocupaciones fue mejorar el salario sumergido de los policías que, entre otras consecuencias, los obligaba al multiempleo. A esto se sumaba la carencia de equipamiento adecuado, uniformes, armas y vehículos; en este contexto, se pueden comprender mejor la ausencia de motivación y el desánimo generalizado. Al mismo tiempo, estas condiciones propiciaban casos de corrupción. Por todo ello, se trabajó en un plan progresivo de aumento salarial que implicaba a su vez una reducción de horas del servicio 222. Un agente de 2da ejecutivo pasó de percibir \$U 12.102 en 2010 a \$U 29.669 en 2016, por 48 horas semanales de labor, lo que permitió una mejora de las condiciones de vida de los policías que solían acumular extensas jornadas de trabajo para alcanzar un ingreso satisfactorio.

El combate a la corrupción policial quizá sea el secreto mejor guardado de la presente Administración. Además de incorporar sistemas

informáticos que eliminaran posibles irregularidades a nivel logístico, se creó la Oficina de Asuntos Internos, encargada de investigar todos los casos pertinentes, y la Oficina de Auditoría Interna. El Ministerio del Interior (MI) da de baja a un promedio de 300 policías al año por casos de corrupción.

Más allá de que es difícil imaginar un exitoso cambio organizacional declarando públicamente que la institución es corrupta, es necesario reconocer que no sería justo caracterizar así a la Policía uruguaya siendo que es una de las más transparentes de Latinoamérica y que, si la comparáramos con la mayoría de las Policías del mundo, las diferencias serían de género y no de grado.

Modificar las teorías nativas acerca del comportamiento del crimen y su relación con la performance policial implica cambiar prácticas tanto lícitas como ilícitas. Probablemente el servicio 223 sea menos costoso, en términos éticos, para una Policía que no logra por ningún medio reducir el crimen a través del patrullaje. Por lo tanto, mientras se procesan ciertos cambios en la cultura de la organización, es necesario producir modificaciones estructurales, como la asignación de policías y vehículos a la órbita de las URPM con destino al patrullaje y la respuesta policial. Pero no se trató de desplazar el problema; la razón principal de este cambio se encuentra en la multiplicidad de tareas de las comisarías frente a la hegemonía del patrullaje disuasivo y de respuesta de las URPM. En las últimas, no hay excusas, los policías deben estar en la calle previniendo y respondiendo al crimen.

Uno de los resultados más significativos de este cambio fue la mejora sustancial en la eficacia del patrullaje policial. Montevideo pasó de contar con aproximadamente 20 vehículos y 280 policías dedicados al patrullaje a disponer de 100 vehículos (unos 25 por zona) y 600 policías. Esto implicó una fuerte inversión en la adquisición de nuevos vehículos; entre 2010 y 2014 la flota pasó de 3248 unidades a 4363, un incremento del 34 %.

Las organizaciones modernas desarrollan estrategias de transparencia a partir de sistemas de control objetivos y dispositivos motivacionales dirigidos a premiar, a través de la rendición de cuentas, más que a castigar. Así, por ejemplo, una práctica policial conocida como "fondearse", que se aplica a las patrullas a pie o en vehículo que descansan en algún lugar

con la intención de no realizar tareas, puede ser desestimulada mediante estas estrategias.

Las radios de comunicaciones TETRA (*Terrestrial Trunked Radio*), adquiridas en los últimos años, cuentan con GPS incorporado que permite ubicar a todo el personal en tiempo real, controlar la ejecución de las labores policiales así como premiar a aquellos que las realizan con excelencia. Para ello, el MI junto a la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) han desarrollado los Compromisos de Gestión: estímulos económicos por el cumplimiento de metas laborales.

Sin el desarrollo de sistemas de información para analizar el comportamiento del crimen, y sin los sistemas que monitorean la performance policial, el Programa de Alta Dedicación Operativa jamás hubiese existido. La combinación de ambos permitió la creación de los Compromisos de Patrullaje, antecedente directo del PADO.

Experimentación y evaluación: Los Compromisos de Patrullaje

Se han mencionado hasta aquí las principales reformas que permitieron la existencia del PADO: sensibilización y capacitación a los policías en los principales modelos criminológicos sobre el comportamiento del crimen urbano; creación de la Dirección de Información Táctica de la Jefatura de Montevideo (hoy Unidad de Análisis Criminal, dependencia de la Dirección de la Policía Nacional); reforma de la educación policial; nueva Ley Orgánica; desarrollo de sistemas de georreferenciación y monitoreo de la performance de los policías; eliminación progresiva del servicio policial 222; fortalecimiento de la transparencia y persecución de la corrupción; diseño de dispositivos motivacionales y creación de las URPM.

Se abordarán a continuación los cambios que permitieron la creación del nuevo sistema de patrullaje disuasivo.

Durante el 2015, la Jefatura de Policía de Montevideo utilizó el software de predicción policial PREDPOL, mientras capacitaba a la Dirección de Información Táctica (DIT) para mejorar los diagnósticos del crimen. El software pronostica los 10 cuadrantes donde hay más probabilidad

de que ocurra un delito en cada seccional de Montevideo; en ese lugar debían permanecer, mientras no acudieran a una emergencia, los móviles de las URPM. Esta experiencia se realizó en un primer momento en la Seccional 25ª de Montevideo y luego se extendió y pasó a formar parte de los Compromisos de Patrullaje.

Los Compromisos de Patrullaje fueron un programa de patrullaje disuasivo en puntos calientes que evaluó, por primera vez en el mundo, la diferencia entre pronosticar el delito mediante un software o a través de un equipo de analistas policiales. La mitad de las comisarías de Montevideo organizó el patrullaje a partir de los datos aportados por el software, lo que se denominó *áreas Predpol*, mientras que la otra mitad utilizó los informes de la DIT, denominándose a estas zonas como *áreas críticas*. Los policías debían acudir a estas áreas al menos el 30 % de su tiempo libre, entendiendo por tal aquel en que no se acudiera a una emergencia. La proporción fue estimada para cubrir traslados entre zonas y otras tareas administrativas propias de la labor policial.

Como se ha señalado, los Compromisos de Gestión¹¹ requieren para su aprobación de sistemas de información objetivos que monitoreen el cumplimiento de las metas establecidas. Sin ellos no puede comprometerse dinero a cambio de resultados. En el caso de los Compromisos de Patrullaje, se utilizaron los datos georreferenciados de las radios de los policías para comprobar los tiempos de presencia policial en cada una de las áreas determinadas por los dispositivos. La unidad a cargo del monitoreo, la División de Desarrollo Institucional, aportó conclusiones valiosas sobre el nuevo dispositivo de patrullaje. Rápidamente quedaron en evidencia las dificultades para cubrir las áreas de patrullaje con un cuerpo de policías demandado en forma casi permanente por las emergencias del 911. En especial en las *áreas Predpol*, que al comienzo del proceso eran mucho más pequeñas que las *áreas críticas*.

La extensión territorial de las *áreas críticas* fue disminuyendo en la medida que mejoraron los modos de diagnóstico del crimen. En un primer

11 Véase el capítulo de este libro, Valverde y Vila: «Los Compromisos de Gestión en el Ministerio del Interior: un cambio en la filosofía del Estado».

momento se utilizaron las herramientas de georreferenciación del Sistema de Gestión de Seguridad Pública (SGSP) que representan la ocurrencia delictiva a través de polígonos que coinciden con las unidades censales. Estas no son homogéneas y algunas tienen una extensión considerable, de varios miles de metros cuadrados. Esto permitía que las URPM a cargo de las *áreas críticas* tuvieran una mayor presencia en ellas que las que estaban a cargo de las *áreas Predpol*.

En la siguiente etapa, el mejoramiento de los diagnósticos se realizó utilizando la metodología de grillas. A través del asesoramiento de criminólogos de la Universidad de Cambridge y de técnicos del MI, se capacitó al personal de la DIT para que estimara con mayor precisión la concentración criminal. Los mapas de grillas dividen el mapa de la ciudad en cuadrículas de 100 x 100 metros y a cada una de ellas le corresponde un número de delitos, lo que permite comprobar fácilmente, sobre todo en pequeñas áreas, la concentración del crimen. El uso de esta metodología significó un avance considerable para el despliegue táctico de la Policía. A partir de este momento, la evaluación de los resultados del uso del software predictivo en relación con el uso de los diagnósticos de la DIT podía realizarse en igualdad de condiciones. Pero hubo que realizar un esfuerzo técnico más: cambiar la metodología de cuadrículas por los diagnósticos de segmentos de calle, metodología mucho más adaptada a la labor policial.¹²

Los resultados de esta experiencia fueron recogidos por el monitoreo de la División de Desarrollo Institucional del MI, la investigación externa de los académicos Galiani y Jaitman y la evaluación permanente de la DIT. Las conclusiones de estos estudios fueron:

1. La alta demanda de las emergencias (911) a las URPM obligan a conformar un grupo de policías que se dedique al patrullaje disuasivo en puntos calientes de modo exclusivo.

12 Véanse los capítulos de Del Castillo y Jacottet que ilustran el proceso que aquí se describe de forma somera.

2. La alta concentración del personal en el primer turno policial no se corresponde con los horarios donde ocurren la mayoría de los delitos. Es necesario incrementar la presencia policial en horarios vespertinos y nocturnos.
3. La alta demanda de movilidad de los vehículos policiales obliga a que el equipo de policías disuasivos patrulle pie a tierra para cumplir con los plazos estimados y que la intervención sea eficaz.
4. No se redujo el delito en términos generales en esta experiencia. Sin embargo, en los casos donde se pudo concretar el patrullaje disuasivo según lo recomendado, sí se observaron reducciones significativas.
5. No hubo diferencias significativas entre las predicciones del software PREDPOL y las de la DIT. En la medida que el software arroja 10 cuadrantes por turno policial para cada una de las 25 comisarías de Montevideo (273.750 diagnósticos anuales), la metodología de la DIT, que propone un solo diagnóstico anual, es mucho más adecuada para la organización del patrullaje disuasivo.

Estas conclusiones sentaron las bases para la creación del PADO: un cuerpo de policías que patrulle a pie los segmentos diagnosticados por una unidad de analistas policiales, en los horarios de mayor concentración del crimen, logrará reducir las rapiñas en la ciudad de Montevideo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Eck, J. & Weisburd, D. (1995): «Crime Places in Crime Theory», en: Eck, J. & Weisburd, D. (eds.), *Crime and Place. Crime Prevention Studies 4*. Monsey, Nueva York, Criminal Justice Press.
- Fraiman, R. & Rossal, M. (2009): *Si tocás pito te dan cumbia. Esbozo antropológico de la violencia de Montevideo*. AECID/Ministerio del Interior, Montevideo, Uruguay.
- Galiani, S. & Jaitman, L. (2015) "Policiamiento predictivo en Latinoamérica: evidencia de dos experimentos aleatorios en Uruguay". Documento inédito elaborado para el Ministerio del Interior.
- Galiani, S. & Jaitman, L. (2015): «Economía del crimen aplicada: el caso de Montevideo, Uruguay» en: Focoeconómico.org
- Ministerio del Interior (2016): *Marco Normativo de la Actuación Policial*, Montevideo, Uruguay.

- Sherman, L. & Weisburd, D. (1995): «General Deterrence Effects of Police Patrol in Crime and Hotspots: A Randomized Controlled Trial», en *Justice Quarterly*, 12(4), 625-648.
- Weisburd, D. & Braga, A. A. (2006): «Hot Spots Policing as a Model for Police Innovation» en: Weisburd, D. & Braga, A. A. (eds), *Police Innovation: Contrasting Perspectives*. Nueva York, Cambridge University Press.
- Weisburd, D. & Green, L. (1995): «Policing drug hotspots: The Jersey City drug market analysis experiment», en *Justice Quarterly*, 12(4), 711-735.
- Weisburd, D., Wycokoff, L., Ready, J., Eck, J., Hinkle, J. & Gajewski, F. (2006): «Does Crime Just Move Around the Corner? A Controlled Study of Spatial Displacement and Diffusion of Crime Control Benefits», en *Criminology*, 44:549-92.





PARTE I

LA VISIÓN POLÍTICO - INSTITUCIONAL



Capítulo 1

La nueva Policía: una reforma integral

*Eduardo Bonomi*¹³

La reforma de las estructuras policiales es una tarea compleja. En todos los países donde se ha impulsado generó resistencias internas que en ocasiones consiguieron erosionar y paralizar los procesos de cambio. En Uruguay la reforma tuvo características particulares que la destacan a nivel regional. Si bien también debió sortear múltiples obstáculos, hoy se comienzan a observar los primeros resultados positivos.

En nuestra región, las iniciativas de reforma policial se inscriben dentro de lo que se denominan reformas del Estado de tercera generación dado que no fueron prioridad en la primera y segunda era de reformas. Asimismo, las reformas de las Policías no sólo han buscado responder mejor al fenómeno de la criminalidad, también han sido un elemento fundante del proceso de consolidación democrática.

En términos globales, es posible distinguir tres tipos de reformas policiales: las organizacionales, que se centran en modificaciones jurisdiccionales, de estructura jerárquica o administrativa; las de tipo metodológico, orientadas a cambiar tácticas y estrategias de trabajo, como la Policía Comunitaria o las nuevas formas de patrullaje; las de cultura institucional, que apuntan a modificar los modelos de relacionamiento entre los cuerpos policiales y la sociedad.

Los tres tipos de reformas no son excluyentes y es recomendable que se integren en un proceso, pero eso no ha sido lo usual en la región donde en su gran mayoría abordaron aspectos parciales o áreas específicas tales como la formación policial, el sistema de patrullaje o la implementación de unidades especializadas como la Policía Comunitaria. El desafío de la

.....

13 Ministro del Interior de la República Oriental del Uruguay.

reforma impulsada en nuestro país desde el año 2010 en adelante, que abarcó las tres dimensiones en forma integral, sistemática y fuertemente apoyada desde el punto de vista presupuestal, representa en la región un caso a destacar.

La institución pública más antigua del país se ha modernizado y transformado por completo. Para dimensionar la magnitud de la reforma es necesario considerar que la Policía fue creada antes de la primera Constitución, en el año 1830, y de la instalación del primer Presidente. Es una institución que viene de lejos y ha sido cimiento, apoyo y fuerza constructora del Uruguay moderno. Pero esa larga tradición, en muchas circunstancias, también ha operado como un factor de freno y resistencia activa al cambio.

¿Cuáles son los conceptos de fondo que sustentan la reforma policial llevada adelante en Uruguay?

Durante décadas, las Policías en América Latina, y la uruguaya no fue una excepción, fundamentaron su accionar en la doctrina de la seguridad nacional cuyo objetivo era mantener el orden público y velar por la seguridad del Estado. Fuertemente militarizada durante la dictadura, la estructura de la Policía uruguaya estaba diseñada y formada con ese objetivo. El advenimiento de la democracia trajo consigo la necesidad de desmontar diseños institucionales en varias áreas del Estado y la Policía fue uno de los ámbitos donde en forma más tardía se comenzó el cambio.

Cuando el Frente Amplio asume el gobierno en el año 2005, la Policía tenía una Ley Orgánica de la década del 70, un sistema de formación de la década del 60 y una estructura de comisarías y despliegue territorial de la década del 50. A esto se sumaba una estructura de salarios pésima, sistemas de información casi inexistentes, una muy baja incorporación de tecnología y un equipamiento y armamento desactualizado. Como corolario, había un personal altamente desmotivado y poco profesionalizado. Una combinación perfecta para favorecer el avance de la criminalidad y también para contribuir con la idea de que los militares incursionaran en tareas de seguridad interna, aprovechando el equipamiento y la fuerza operativa de las Fuerzas Armadas que aumentaron geométricamente durante la dictadura.

Ante este panorama, el gobierno eligió el camino de fortalecer a la Policía, profesionalizarla y modernizarla. Trazó un plan y una estrategia,

definió prioridades y recursos, y puso en juego todo el peso político para hacer que los cambios se produjeran. Además, previendo que las modificaciones no serían indoloras, la estrategia impulsada se basó en el diálogo pero también en la firmeza.

Tras recorrer un camino complejo y sinuoso, Uruguay tiene hoy una nueva Policía, fruto de un proceso de reforma integral iniciado hace siete años que comienza a tener promisorios resultados en el presente.

Esta nueva Policía se sustenta en una nueva Ley Orgánica basada en la defensa estricta de los derechos humanos. Una ley que define con claridad la misión específica y la naturaleza de la Policía, sus mecanismos de formación, su régimen disciplinario y su completa sujeción al mando civil.

Asimismo, la Policía ha redefinido totalmente su estructura organizativa. Aunque por definición tuvo siempre carácter de Policía nacional, en la práctica funcionaban en el pasado 19 instituciones policiales dado que cada jefatura departamental tenía su política de ingreso y de capacitación así como su propia estrategia de trabajo policial.

Dentro de las transformaciones estructurales también se encuentra la creación de zonas operacionales en todas las jefaturas del país que han permitido descentralizar aspectos clave como el patrullaje y la investigación.

Actualmente hay un Director Nacional de la Policía, que es el “primer policía”, bajo cuyo mando se concentran las decisiones administrativas, de despliegue policial, asignación de recursos y formación.

Al mismo tiempo, se ha fortalecido el papel del Ministerio del Interior (MI) desde el punto de vista administrativo y de gestión. Entre los cambios destacados se incluyen la creación de un sistema integral de pago a los funcionarios de las 33 Unidades Ejecutoras del MI; la instalación, desde el 2010, de Compromisos de Gestión, por los cuales se paga en función del cumplimiento de metas; el nuevo sistema de gestión y de mantenimiento de la flota de los 4500 vehículos del MI, y también el nuevo sistema de carga de combustible por el cual se logró un ahorro del 30% y se eliminaron los vales de pago para cargar. Desde el punto de vista salarial se ha apostado a una mejora histórica eliminando el servicio 222 que extendía las jornadas laborales de la policía a 16 e incluso 18 horas diarias.

Otro cambio relevante en la estructura ha sido la creación de la Guardia Republicana que tiene hoy un despliegue nacional y destina la mayor cantidad de sus recursos humanos al patrullaje preventivo.

Un aspecto clave en el proceso de cambio de la Policía ha sido la implementación de una reforma educativa. En el pasado, la formación policial estaba descentralizada en cada jefatura, caracterizándose por diversidad de criterios y niveles de calidad dispares. Actualmente existe una Dirección Nacional de la Educación Policial que ha desarrollado un nuevo currículum para todos los escalafones de promoción y formación policial. El nuevo plan de estudios está acompañado de una nueva estructura académica conformada por el Instituto Universitario Policial, el Instituto de Posgrados Universitarios y Estudios Superiores, el Instituto de Formación y Capacitación de la Escala Básica, y el Instituto de Contralor de la Formación y Capacitación de la Seguridad Privada.

Además de estos cambios estructurales de gran profundidad, se han incorporado nuevos sistemas de información con uso de tecnología avanzada que impactan directamente en la eficacia y eficiencia del trabajo policial. Entre ellos, es de destacar el Sistema de Gestión de Seguridad Pública (SGSP) que permite la integración de todas las unidades policiales así como conocer con certeza el lugar donde se registran los eventos (delitos, accidentes, hechos policiales) a lo largo y ancho del país. También se ha instrumentado el sistema de tobilleras para monitorear personas denunciadas por violencia doméstica, el que próximamente se implementará para otras situaciones.

La inclusión de sistemas de videovigilancia y el patrullaje aéreo han sido también transformaciones relevantes que mejoraron sustancialmente el trabajo policial. A esto se debe agregar la incorporación de alta tecnología en la Policía Científica y la mejora en la calidad de los registros de los documentos de identificación civil.

Primeros resultados de la reforma integral

Tras un camino altamente complejo, se comienza a observar en los últimos tiempos que la reforma policial tiene una relación directa con el descenso

de los delitos violentos en Uruguay. Es decir, que la transformación institucional, democrática y profunda que se ha implementado es la base que explica, sustenta y otorga estabilidad al proceso de baja de los delitos. Son varios los pilares que sostienen esta convicción.

En primer lugar, se dispone de diversas herramientas para evaluar resultados. La construcción de un Cuadro de Mando Integral permite monitorear y gestionar el proceso de reforma. A su vez, hay un sistema de indicadores en línea que da cuenta de los avances y permite realizar mejoras de forma permanente.

El nuevo sistema de patrullaje implementado a partir de la creación del Programa de Alta Dedicación Operativa (PADO) combina por un lado el estudio sistemático y la georreferenciación de los lugares donde ocurren los delitos y, por otro, un despliegue policial con alta capacidad de adaptación y movilidad. Durante 2016, en los barrios donde se desplegaron los 1.000 efectivos del PADO, las rapiñas descendieron un 40% y en las calles específicas donde se realizó el patrullaje alcanzó hasta un 60%. Luego del primer año de funcionamiento se ha lanzado una segunda fase del PADO, ajustando y profundizando la estrategia de patrullaje.

El segundo pilar que permite proyectar el cumplimiento del compromiso de bajar las rapiñas es el sistema de videovigilancia y la respuesta asociada. En el 2012 se inicia la primera experiencia de videovigilancia en la Ciudad Vieja con la que se logran resultados muy importantes y de la que se obtienen aprendizajes que permiten su mejora. Desde ese año a la fecha, en la Ciudad Vieja las rapiñas bajaron un 70% y los hurtos un 83%. Posteriormente el sistema fue extendido a las zonas céntricas de la ciudad de Montevideo y se instalaron cámaras en el interior del país.

La certeza en la estrategia para bajar las rapiñas también se sustenta en la mejora del equipamiento y la tecnología disponible para prevenir y combatir el delito. Se ha adquirido mejor armamento, aumentado la flota vehicular, incorporado tecnología de punta en la Policía Científica. Actualmente se dispone de drones, helicópteros y aviones en la Unidad Aérea de la Policía y se han capacitado equipos en tareas especializadas para abordar la criminalidad. Esto ha sido posible también porque el MI, luego de décadas de abandono, dispone hoy de un presupuesto adecuado.

Finalmente, se debe mencionar la capacidad desarrollada en el MI y la Policía Nacional para el análisis criminal sistemático basado en información y evidencias. La utilización de sistemas de denuncias en línea y el desarrollo de la georreferenciación del delito posibilita un estudio muy detallado y actualizado del comportamiento criminal. El patrullaje se despliega a partir de un método científico de análisis haciendo más eficiente el uso de los recursos y más eficaz el trabajo de la Policía.

En el año 2015 se registraron 21.132 rapiñas. En el año 2016, cuando se pone en marcha el PADO, se produjo un descenso del 3,8%, lo que implica 800 rapiñas menos. En lo que va del año 2017, con datos al 26 de junio, las rapiñas han descendido casi un 11% respecto al año 2016 y un 12,3% con relación al 2015. Asimismo, actualmente tenemos un 9,4% de homicidios menos que el año pasado y un 4,3% menos de hurtos.

La reforma que modificó el ADN de la Policía y del MI es irreversible y configura la plataforma que posibilita los cambios. Fue una transformación organizacional planificada que no dejó ningún aspecto librado al azar, a la inercia de la costumbre o a la improvisación, y que se ejecutó con firmeza y convicción.

Si se observa en retrospectiva, la reforma ha recorrido tres fases. La primera fue un período de retar al estatus, de fijar metas y de diseñar dispositivos de cambio. La segunda etapa fue el tiempo del cambio, de aclarar constantemente el rumbo, de reforzar la apuesta. En esa etapa se instalaron los cimientos de la reforma. Fue un momento de arduo trabajo e intenso desgaste, donde no necesariamente se pudieron observar resultados a corto plazo. Es la fase donde en general naufragan las reformas por falta de liderazgo, respaldo político y mantenimiento del rumbo. En esa etapa se crearon estructuras, se desarrollaron nuevos sistemas y se comenzó a fomentar una nueva actitud y forma de trabajar. Fue el momento donde se registró la adhesión por convencimiento de personas clave en la Policía que luego se extendió al conjunto de la institución.

La tercera etapa es un período de consolidación, de institucionalización, de evaluación y de resultados. Es el momento de la cosecha y requiere, para poder consolidarse, que se continúe sembrando. En eso se está actualmente: cosechando y sembrando. El fruto de esta cosecha

es una mejor calidad de vida para la gente, con más tranquilidad, más seguridad y más convivencia.

Hoy tenemos una Policía que ha procesado una de las más profundas y radicales reformas en todos sus estamentos y procesos. Desde el punto de vista organizacional hay un cambio global en los aspectos jerárquicos, administrativos y jurisdiccionales. Desde el punto de vista metodológico hay un cambio drástico en la estrategia y la táctica policial. Desde el punto de vista de la cultura institucional se ha fortalecido la confianza, respetando la carrera profesional y favoreciendo el orgullo institucional. Pero además se ha construido una Policía con mejores vínculos con la sociedad, basada en un estricto cumplimiento de su deber y en el respeto pleno de los derechos humanos.

En suma, hoy se puede afirmar que se ha construido una nueva Policía para un nuevo Uruguay.



*República Oriental
del Uruguay*

*Centro de Reuniones del Comando
del Ministerio del Interior*

Capítulo 2

Los Compromisos de Gestión en el Ministerio del Interior: un cambio en la filosofía del Estado

Gabriela Valverde¹⁴ / Alejandro Vila¹⁵

Mucho se ha escrito acerca de la importancia del servicio público y el rol del Estado. Desde la publicación póstuma de Max Weber, *Qué es la burocracia*, alrededor de 1920, diversos autores han teorizado sobre los fundamentos de la administración pública y la forma de otorgar transparencia, celeridad, bajo costo, pero sobre todo eficacia al sector.

El concepto *accountability*, acuñado en los ámbitos académico y político desde hace un par de décadas, define la necesidad de generar un servicio público sometido a “responsabilización” a través de los controles procedimentales clásicos: el parlamentario, el social, la competencia administrada y lógica de los resultados (CLAD, 2000).

La Policía, en tanto organización encargada de la seguridad pública, una tarea sustantiva dentro de la burocracia estatal, no escapa a este proceso modernizador; en función de las nuevas exigencias sociales y de los recursos disponibles, debe optimizar su accionar para cumplir con su rol asegurando el mantenimiento del orden y la convivencia ciudadana en el marco del Estado democrático de derecho.

En Uruguay la Policía Nacional es tan antigua como el país. A lo largo de los años ha experimentado transformaciones que le fueron dando una

.....
14 Contadora Pública. Gerenta del Área de Gestión y Seguimiento Presupuestal, Ministerio del Interior de la República Oriental del Uruguay.

15 Magister en Ciencias Políticas. Director de la División de Desarrollo Institucional, Ministerio del Interior de la República Oriental del Uruguay.

impronta diferente acorde al contexto político y social. La normativa y estructura organizativa que marcaron los últimos decenios fue resultado de una institución sometida a la movilización a través de medidas prontas de seguridad y posterior intervención militar, hechos que le imprimieron una identidad basada en el rigor y la disciplina. En ese contexto, los estímulos al desempeño tenían como trasfondo la sanción, por lo general basada en el arresto o la privación de libertad, con una gran discrecionalidad de los mandos y escasas garantías para los subordinados. Como contrapartida, el premio por cumplir correctamente con la tarea no era la regla general, aunque existían algunos instrumentos formales para su aplicación como la licencia extraordinaria o el ascenso por méritos.

Restaurada la vida democrática, la estructura marcial fue cediendo terreno. Al mismo tiempo, debido a diversas dinámicas laborales como la baja retribución económica o el multiempleo, el servicio público se resintió y alcanzó niveles insuficientes en relación con la labor primordial que le era encomendada. La Policía se fue volviendo una organización autónoma, marcada por la cotidianidad en el cumplimiento de lo inmediato.

Las últimas Administraciones, con el objetivo de lograr una Policía más cercana al ciudadano, se apoyaron en la cooperación internacional y buscaron experiencias exitosas desarrolladas en otros países que pudieran servir de referencia. Conjuntamente, analizaron las bases sobre la que se edificaba la estructura de seguridad uruguaya para promover cambios en el modelo de gestión. Los Compromisos de Gestión, sustentados en la gestión por resultados y en las retribuciones variables en función del cumplimiento de metas, constituyeron una de las herramientas elegidas para promover las transformaciones esperadas.

Si bien a comienzos del milenio la Administración Central había incursionado en prácticas de gestión por resultados y remuneración por desempeño, las mismas no tuvieron permanencia. De acuerdo a algunos analistas, el fracaso se debió entre otras causas a la inequidad de los mandos en la aplicación de las evaluaciones de los subordinados, quienes en general evaluaban a todos por igual, y la consecuente acción sindical en procura de la salarización de las partidas por su débil impacto en los resultados (Narbondo, 2006).

Se presentan a continuación los avances de la experiencia uruguaya en materia de gestión por resultados, conocida como Compromisos de Gestión, que se aplicó en la seguridad pública, así como los desafíos que enfrenta el Ministerio del Interior (MI) para la consolidación del modelo.

Primeros pasos hacia la gestión por resultados en la Policía Nacional

En el presupuesto quinquenal aprobado en el año 2010, con el apoyo del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), la Oficina Nacional de Servicio Civil (ONSC) y el MI, se creó una partida económica¹⁶, destinada a la retribución de los funcionarios, independiente del resto de las partidas salariales. Ya en el 2007, el artículo 51 de la Ley N° 18.172 de Rendición de Cuentas habilitaba una categoría denominada "incentivo" para atender el desempeño del funcionariado por concepto de calificaciones, asiduidad, productividad u otros asuntos vinculados a la conducta funcional, pero su implementación debió postergarse a la espera de disponibilidad financiera, consolidación de los sistemas de información y conformación de equipos técnicos para su definición, monitoreo y evaluación.

Uno de los elementos básicos a resolver en el marco de una retribución por desempeño es el monto que se considera apropiado. Más allá de la disponibilidad económica del organismo, la definición de la partida debe atender dos factores. En primer lugar, que el premio sea lo suficientemente atractivo para despertar el interés del personal. De poco vale generar un complejo sistema de evaluación y monitoreo si la retribución por el esfuerzo no es percibida como justa por la labor desempeñada y sus resultados son inocuos. En segundo lugar, que el pago del estímulo no sea percibido como una erogación adicional de la Administración por lo que en forma ordinaria le corresponde hacer al funcionariado. En tal sentido, la actividad pública tiene como eje central el cumplimiento de tareas y

.....

16 Art. 208 de la Ley 18.719 de 27 de diciembre de 2010.

funciones que están claramente definidas a través de procedimientos estatuidos, los que en caso de ser desacatados son pasibles de sanciones. Sin embargo, el hecho de que el funcionariado no incurra en irregularidades tampoco implica una eficiencia de su labor. Así, por ejemplo, una persona puede ausentarse del trabajo por diferentes motivos, tales como enfermedad, cumpleaños o mudanza, entre otras. En tanto estas causales amparan desde el punto de vista legal al funcionario, quien no tendrá por ello inconducta funcional, la Administración no contará con el trabajador en todo su potencial. Por tal motivo, puede estimular que no incurra en ausentismo a través del pago de un premio por asiduidad.

Una vez definidos los montos, en función de los objetivos estratégicos del MI asociados a los lineamientos del Gobierno, se establece un contrato con los responsables de las unidades ejecutoras involucradas.

La elaboración de metas institucionales que involucren a todos los funcionarios plantea la dificultad de identificar los grados de participación o responsabilidad que a cada uno le compete. Para que la labor de unos pocos no se asuma como el cumplimiento del colectivo, o la desidia de algunos no suponga la penalización de todos, se estableció una división de objetivos por unidades ejecutoras a efectos de que los equipos de dirección de cada una difundieran las metas a su personal y establecieran las estrategias para su cumplimiento. Por otra parte, a medida que se fueron identificando las debilidades institucionales, se definieron planes de acción a través de los Compromisos de Gestión, con vigencia anual, para fortalecer el rendimiento.

Al comienzo de cada año, luego que el Poder Ejecutivo aprueba los Compromisos de Gestión para ese ejercicio, se difunde un documento con las metas de gestión. En dicho documento se definen: el objetivo de las metas, los indicadores, la forma de cálculo o medición, las fuentes o medios de verificación, el valor base desde el que se parte, la meta a la que se aspira, el plazo para su ejecución y medición, los beneficiarios o alcance del compromiso, el rango de cumplimiento en caso de ejecución parcial o total de las tareas y la ponderación o peso de la meta dentro del conjunto de metas definidas. El documento es difundido a través de la web ministerial y por los mandos de las unidades, apoyándose con folletería que se distribuye entre el personal.

En una primera etapa, se definió trabajar en cuatro líneas de acción específicas: implantación de un sistema de control del consumo de combustible en la flota vehicular, instauración de un control biométrico del presentismo, elaboración y ejecución de un plan de capacitación para el personal policial y mejoramiento de los componentes del Sistema de Gestión de Seguridad Pública (SGSP).

- **Sistema de control vehicular**

Hasta el año 2012 la recarga de combustible en los vehículos policiales y ministeriales operaba con mecanismos de control altamente vulnerables. El registro de la carga y consumo de los móviles se realizaba mediante boletas, muchas veces completadas a mano, con datos básicos del vehículo, chofer, kilometraje y numeración de la factura. La recarga se podía realizar de dos maneras: en un Centro de Abastecimiento y Mantenimiento Automotriz (CAYMA), dependiente en la capital de la Jefatura de Policía de Montevideo, o en la red de estaciones de servicio de la empresa estatal ANCAP, mediante vales canjeables.

En varias oportunidades se constataron irregularidades que vinculaban a conductores, estacioneros, pisteros o funcionarios por lo que se decidió implementar mecanismos menos permeables. Como resultado, se instalaron en los depósitos de combustible de los automóviles anillos electrónicos que permitían el registro y auditoría de la cantidad provista, consumo del vehículo y datos adicionales como el posicionamiento del móvil o la velocidad de desplazamiento, entre otros. Posteriormente, se complementó con la instalación de un sensor y llavero electrónico que identificaba al conductor, con fecha y hora del desplazamiento, así como a quién efectuaba el abastecimiento. Con estas medidas se redujo en forma sustantiva el consumo de los móviles y se pudieron implementar otros tipos de control y de auditorías.

- **Modelo de gestión por presentismo**

A nivel nacional, los horarios de prestación de servicios policiales se caracterizaban por su gran heterogeneidad, en ocasiones debido a las funciones diversas pero también como resultado de una importante desregulación. Mediante la adquisición de más de 400 relojes

biométricos instalados en las dependencias policiales de todo el país, se implementó un registro electrónico, mediante la huella dactilar del funcionario, de los horarios de ingreso y egreso laboral.

Por otra parte, los contratos de trabajo que establecían jornadas de 6 u 8 horas diarias solían experimentar alteraciones, algunas vinculadas al servicio extraordinario, conocido como 222, tales como llegadas tardías de consideración o egreso anticipado, pero también debido a falta de control o autorizaciones irregulares dispuestas por los mandos medios.

En el marco de los Compromisos de Gestión, se efectuó una disminución y racionalización de la pluralidad de horarios laborales, con el objetivo de lograr la permanencia del personal durante toda la jornada laboral además de disminuir el ausentismo. Como contraprestación, se estableció una partida por presentismo que premiaba tanto el cumplimiento de la jornada de trabajo como la puntualidad.

- **Plan de capacitación**

La falta de cursos de actualización y la capacitación en nuevas formas de actuación era una de las mayores debilidades en la formación de los policías. Una investigación realizada en 2007, acerca de los conocimientos del personal sobre práctica policial y actualización normativa, había mostrado grandes debilidades con posibles consecuencias a la hora de cumplir las tareas. Para dar respuesta a este problema, las autoridades promovieron la elaboración de planes de capacitación para el funcionariado con una carga horaria razonable, es decir, que permitiera instruir al personal sin resentir el servicio policial. El objetivo fue lograr que en un período de dos años la mayoría del personal asistiera a un aula o polígono para actualizar sus conocimientos y destrezas operativas, disminuyendo los riesgos de una actuación policial fallida o de la inacción por falta de destrezas.

- **Ampliación de los componentes del Sistema de Gestión de Seguridad Pública**

El objetivo de esta meta era lograr que aumentara la cantidad de registros, en forma electrónica, de los eventos (denuncias o hechos policiales) en que intervienen las diferentes unidades ejecutoras. Si bien el Sistema de

Gestión Policial, nombre que tuvo inicialmente el sistema de registros, comenzó a operar para la Jefatura de Policía de Montevideo en el año 2002, la universalización de la herramienta a todo el país no se había podido implementar adecuadamente. En primer lugar, porque no todas las unidades contaban con infraestructura, capacitación técnica y acceso a la red; en segundo término, porque muchos de los eventos se omitían por atrasos en la gestión,¹⁷ resistencias internas o desinterés promovido por la falta de control o de mecanismos punibles. Desde el MI se consideró fundamental contar en forma rápida e ineludible con información de la actividad policial, tanto para la actuación en los procesos de investigación como para generar una fuente de datos que facilitara la toma de decisiones y la elaboración de estrategias. Además, se amplió el universo de unidades que comenzaron a generar registros, incluyendo aquellas que por su especialidad no lo habían hecho hasta el momento, lo que permitió disponer de un mayor caudal de información en la plataforma policial.

- **Planificación de nuevos Compromisos de Gestión**

Dado que las metas establecidas tenían una vigencia anual, se promovió una nueva dinámica de planificación, implementándose mecanismos para elaborar documentos que asentaran las líneas de trabajo para el año siguiente. Hasta el momento, la propia dinámica de la gestión policial conspiraba con la estrategia y la planificación, sea por la rotación de los cuadros de mando, debido a ascensos, destinos y retiros, como por falta de práctica, más allá de que la autopercepción de los funcionarios señalaba lo contrario. En el nuevo proceso, se promovió que antes de finalizar cada ejercicio anual se evaluara la gestión ejecutada y se planificara el próximo año.

Estas primeras medidas fueron evaluadas satisfactoriamente por las autoridades quienes decidieron profundizar en esta metodología de gestión. En tal sentido, se estandarizó la planificación de las líneas de trabajo para el año

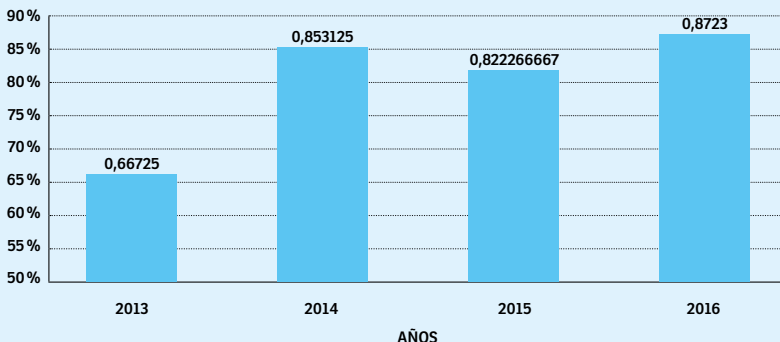
17 Por ejemplo, la Seccional 16ª de la Jefatura de Policía de Montevideo contaba con un atraso superior al año en el ingreso de las denuncias a la red policial.

siguiente en todas las unidades, a partir de los lineamientos del MI y de la Policía Nacional. Esto permitió que cada unidad ejecutora definiera sus metas, asociadas a los objetivos estratégicos del Gobierno, con cierto grado de discrecionalidad, atendiendo al contexto social, criminológico e institucional. Se buscaba que la institución policial tuviese un accionar homogéneo sin desconocer las particularidades e impronta de cada unidad y equipo de dirección.

A medida que el MI fue incorporando nueva tecnología, los Compromisos de Gestión adquirieron mayor complejidad y sofisticación en sus mecanismos de medición. Así, por ejemplo, para el ingreso de las denuncias en el SGSP se dispuso un plazo máximo de 2 horas para los eventos que debían comunicarse al Poder Judicial y de 6 horas para los que requerían exclusivamente intervención policial. A través de las metas por compromisos se midió rigurosamente el cumplimiento de esta resolución y con el transcurrir del tiempo, tras no adjudicarse el pago en caso de incumplimiento, se mejoró el registro y la celeridad de la actuación policial. En otros casos, la tecnología facilitó la medición del accionar de los funcionarios policiales. Los equipos de comunicaciones portátiles, los instalados en los móviles patrulleros así como en los anillos de los tanques de combustible, permitieron el geoposicionamiento de los efectivos lo que unido a la georreferenciación de los delitos abrió nuevas posibilidades para optimizar el despliegue preventivo.

FIGURA 2.1. Porcentaje de ejecución.

Cumplimiento de Compromisos de Gestión



Fuente: Área de Gestión y Seguimiento Presupuestal

La expansión del modelo: Compromisos de Gestión Metropolitanos

El formato de retribución variable en función del cumplimiento de metas también encontró sustento en el estímulo a los equipos de dirección. A partir del 2013¹⁸ se reglamenta una partida destinada al pago de una compensación especial a los encargados de las unidades policiales del área metropolitana (Montevideo y algunas unidades de Canelones) que cumplieran con las metas establecidas para cada ejercicio. A esta nueva versión de los compromisos se le conoce como Compromisos Metropolitanos. Las líneas estratégicas de trabajo para la mejora de la gestión y el cambio del modelo orientado a los ciudadanos, son definidas por el MI y el director de la Policía Nacional.

El Compromiso Metropolitano se sustenta en que los responsables de las dependencias que gestionan unidades con jurisdicción territorial disponen de personal y recursos, tanto materiales como logísticos, limitados en relación con el amplio abanico de funciones y tareas encomendadas. A esto se suma que la limitación de las tareas de vigilancia y control, asociadas a los servicios 222, representó la pérdida de partidas extraordinarias. Ambas razones condujeron a buscar alternativas que estimularan la mejora de la gestión con una compensación por buen desempeño, sin resentir los ingresos económicos. Las metas buscaron tener un efecto directo sobre la labor operativa en la reducción del delito y en el relacionamiento con la comunidad.

Como condición necesaria para el cobro de la partida se estableció que las dependencias carecieran de denuncias por tratos crueles, inhumanos o degradantes a las personas detenidas o conducidas a la sede policial. Con ello se transmitió un mensaje sobre la orientación tácita de los compromisos dirigida a promover el respeto integral a los derechos humanos y a la normativa en vigencia, desterrando completamente cualquier vestigio de prácticas de investigación del pasado.

.....

18 Art. 91 de la Ley 18.996 del 7 de noviembre de 2012.

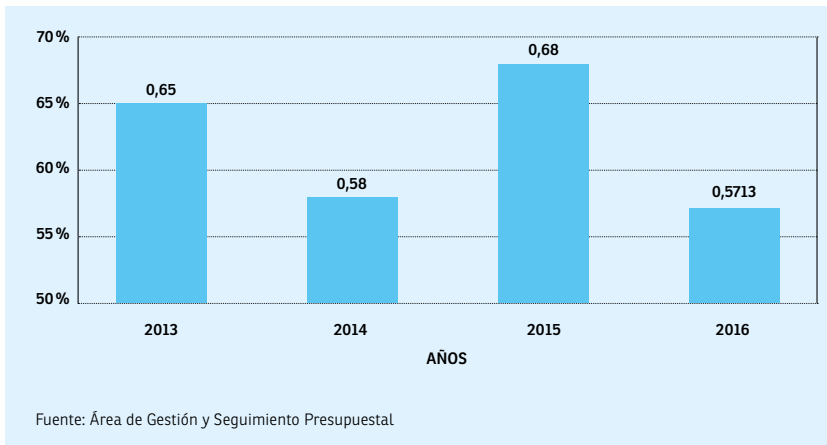
Un segundo elemento condicionante fue la instauración de la planificación anual como forma de organización del trabajo en las comisarías y unidades operativas. Si bien en el discurso cotidiano la planificación ocupa un espacio importante en la práctica policial, al observar el trabajo de las dependencias metropolitanas es posible constatar algunos hechos que conspiran para una efectiva planificación. La alta rotación del personal, la permanente incidencia de la agenda delictiva que lleva a orientar recursos y personas en prevención, gestión y esclarecimiento de delitos, la frecuente emisión de órdenes de servicio de mandos superiores que requieren de la atención de los jefes de dependencia, entre otros motivos, provocan que muchas de las actividades planificadas queden subordinadas a las urgencias cotidianas. Como forma de contrarrestar esta situación, se diseñó una meta anual, que se mide con frecuencia, para exigir la planificación de determinadas actividades, particularmente operativos y patrullaje, en función de ciertos lineamientos estratégicos. La planificación anual se realiza a partir de un diagnóstico de la jurisdicción asignada definiendo acciones para reforzar las debilidades y amenazas de la gestión policial. Finalizado el año se analiza el grado de sujeción a lo planificado y su efectiva ejecución, ponderando aquellas modificaciones que por razones de fuerza mayor no fueron cumplidas.

Entre los objetivos incluidos a lo largo de los últimos años se encuentran: la medición y el fortalecimiento de las actividades disuasivo-preventivas, incrementando la presencia policial en las zonas de mayor ocurrencia delictiva; el cuidado y mantenimiento de la flota vehicular para optimizar el despliegue; la gestión del talento humano por competencias; la promoción del policiamiento comunitario; la disminución de los tiempos de respuesta ante los llamados de emergencia (servicio 911); el seguimiento de los casos de violencia doméstica y de medidas cautelares dispuestas por los juzgados; la eficiencia en la investigación criminal, medida por la relación entre los detenidos y los procesados; el incremento de controles vehiculares y de conductores; el aumento de operativos de control, entre otras promociones. En conjunto, estas metas promueven un cambio en la mirada social sobre el desempeño y la labor policial, sin desconocer las actividades que habitualmente le competen a las unidades.

No obstante, aunque las metas se establecieron sobre una base de exigencia y esfuerzo, se cuidó que las mismas tuvieran rangos alcanzables con el personal y los recursos disponibles. Pese a ello, no siempre fueron logradas por lo que se hace necesario profundizar en los esfuerzos institucionales y personales para su ejecución.

FIGURA 2.2. Porcentaje de ejecución.

Cumplimiento de Compromisos de Gestión Metropolitanos



La **Figura 2.2** muestra, en promedio, el grado de cumplimiento de los Compromisos Metropolitanos en los últimos años. Como puede observarse, el comportamiento agregado presenta variaciones de significación, lo que no siempre responde a diferencias de esfuerzo o trabajo; es necesario tener presente que las metas suelen ser diferentes entre un año y el siguiente de acuerdo a los objetivos definidos por las autoridades. El número de metas a cumplir no excede las tres o cuatro por unidad, haciendo que el esfuerzo se concentre en pocas líneas de acción en cada una.

Independientemente de la retribución personal que potencialmente recibe cada encargado de dependencia, el jefe operacional, responsable de aproximadamente ocho unidades, supervisa y articula la labor de todas ellas para el mejor cumplimiento de las metas y el logro de los

objetivos estratégicos. Muchos de los operativos planificados en cada una de las cuatro zonas operacionales territoriales de Montevideo y las cuatro de Canelones poseen una coordinación entre las dependencias bajo el seguimiento del jefe operacional, lo que hace más eficaz la labor colectiva.

Compromisos de Gestión y nuevos modelos de patrullaje

El nuevo modelo de gestión por resultados hizo especial énfasis en el patrullaje metropolitano dado que la prevención del delito constituye uno de los cimientos para la seguridad ciudadana.

Si bien el ciudadano demanda que la intervención preventiva de la policía se desarrolle lo más cerca posible a su ámbito de acción, los recursos disponibles, como ocurre en todos los países, impiden satisfacer plenamente esta exigencia. Por lo tanto, la asignación de efectivos y recursos debe realizarse con inteligencia táctica para que tengan un impacto efectivo sobre la criminalidad y hacer un uso óptimo de los servicios públicos. Bajo esta consigna, y con el objetivo de mejorar los niveles de desempeño, a comienzo del 2012 se diseñó una reestructura organizativa en la Policía capitalina que se implementó en diferentes etapas en función de la conducción e impronta de los jefes de turno.

La reestructura de la Jefatura de Policía de Montevideo¹⁹ fundó sus pilares en la descentralización de la unidad ejecutora y su dirección en cinco jefaturas operacionales: cuatro divididas territorialmente y una especializada, transversal a las anteriores. Esta transformación fue acompañada por la supresión del Cuerpo de Radio Patrulla, la creación de Unidades de Respuesta de la Policía de Montevideo (URPM) y la transformación de la Dirección de Investigaciones, que actuaba centralizadamente, en áreas de investigaciones por jefatura operacional. De

.....
19 Esta reestructura operó inicialmente en la capital y se expandió al resto de los departamentos.

esta manera, cada zona operacional pasó a trabajar articuladamente con todas las dependencias subordinadas de acuerdo a su especialidad (seguridad, investigación y respuesta) atendiendo las demandas de seguridad de forma más eficiente. También se crearon Unidades Especializadas en Violencia Doméstica y Género en cada jefatura operacional para una atención especial y más cercana al ciudadano. Complementariamente, bajo el programa *Mi comisaría* se incorporaron 225 estudiantes universitarios, en calidad de becarios, que fueron capacitados para la atención al público liberando personal ejecutivo para las tareas de patrullaje. Asimismo, se viene implementando un modelo de policiamiento cercano a la comunidad conocido como Policía Orientada a la Resolución de Problemas (POP, por su sigla en inglés) que intenta identificar las particularidades del delito y las medidas a aplicar en cada punto o jurisdicción. Generadas las condiciones para la implementación de un nuevo despliegue, desde la Secretaría del MI, en articulación con el equipo de conducción de la Jefatura Metropolitana, se elaboró un nuevo modelo de patrullaje basado en evidencias.

Este nuevo modelo de patrullaje se basa en investigaciones científicas que muestran que el delito no se distribuye uniformemente en los espacios urbanos sino que se concentra en ciertas porciones del territorio. De acuerdo a ello, la asignación del patrullaje debe adecuarse a estos patrones para producir un mayor impacto.

Desde el año 2012, el SGSP proporciona información valiosa (lugar y hora del hecho, descripción de víctimas y victimarios, detalles sobre los objetos sustraídos, etc.) para el análisis y la georreferenciación de los puntos de la ciudad en donde se producen los delitos, lo que aporta a la definición de las zonas de patrullaje.

FIGURA 2.3. Concentración del 20 % de las rapiñas de Montevideo



La transformación del modelo de patrullaje requirió la implementación de nuevos programas, como el PADO, y además supuso modificar ciertas prácticas institucionales que conducían a la desorganización de la fuerza policial. Así, por ejemplo, se debió limitar cierta autonomía de los funcionarios que realizaban el patrullaje, estableciendo mecanismos de control para dar seguimiento a la movilidad de las patrullas. La incorporación de tecnología realizada por el MI en los últimos años permitió instrumentar nuevos programas informáticos que hicieran una lectura de la actividad policial. Actualmente, todos los móviles y equipos de comunicaciones cuentan con sistemas de geolocalización que facilitan la ubicación del efectivo en situaciones de riesgo, permiten reducir el tiempo de las comunicaciones, al no ser necesario relevar la ubicación del hecho, y evitan las salidas del radio asignado por el Centro de Comando Unificado (CCU), central de operaciones que regula el despliegue policial.

Al día de hoy, cada efectivo que sale de patrulla cuenta con directivas precisas de la ubicación en la que maximizará su actividad, adjudicándosele un radio delimitado para su movilidad y acción. Desde la Secretaría del MI se dispone de la información necesaria para monitorear el tiempo y espacio donde se efectuó el patrullaje, así como el seguimiento de los delitos ocurridos y la distancia entre el posicionamiento de los efectivos y los hechos

criminales. En forma regular se realiza una actualización del despliegue policial, ajustándose el posible desplazamiento del delito, particularmente rapiñas y ciertas modalidades de hurtos, para una eficaz labor preventiva.

En este marco, los Compromisos de Gestión operan como un estímulo al funcionamiento sistémico del patrullaje. En primer lugar, es necesario disponer de los datos de las denuncias prácticamente en tiempo real o con un pequeño margen temporal. Además, se deben tener datos precisos de la fuerza efectiva que se encuentra realizando el patrullaje (qué efectivos, qué móviles y cuántos, en cuáles radios). En tercer lugar, es preciso actualizar los mapas en tiempos adecuados para el posicionamiento de los servicios de calle, lo que permitirá posteriormente la medición del tiempo de permanencia de los policías en los lugares asignados. Finalmente, se debe estimular el patrullaje en las zonas críticas. Son todos aspectos imprescindibles a considerar tanto para medir el impacto o la eficacia de la labor preventiva de la Policía como el grado de cumplimiento de las directivas del nuevo modelo de gestión.

En la **Figura 2.4** se presenta un detalle del software utilizado para medir el cumplimiento del patrullaje. En el margen inferior derecho, en colores rojo, amarillo y verde, se visualiza el grado de cumplimiento de las metas de gestión para patrullaje de los móviles policiales.

FIGURA 2.4. Captura de pantalla del software que mide el cumplimiento del patrullaje



Fuente: División Desarrollo Institucional

Desafíos a futuro

El monitoreo y evaluación de la gestión, que permita corregir el rumbo de las políticas, es prácticamente ineludible en el contexto de un servicio público moderno (Ramos, 2014). Pero la gestión por resultados puede aplicarse de muy diversas maneras.

El Estado uruguayo instauró el modelo de Compromisos de Gestión por el que los funcionarios perciben una retribución económica adicional a sus partidas salariales como estímulo o premio por el cumplimiento de metas en un período determinado. Sin embargo, existen otras alternativas para la aplicación de la gestión por resultados que no necesariamente tienen una contrapartida económica personal: licencias extraordinarias por buen desempeño, calificaciones positivas que inciden en la carrera funcional, adjudicación o prórroga en puestos de dirección en caso de cumplimiento de metas o asignación de presupuesto adicional.

El MI se encuentra explorando alternativas integrales en la aplicación de estos instrumentos. Desde hace un par de años, junto con la Policía Nacional, se están realizando evaluaciones periódicas a los jefes policiales, directores nacionales y, en el área metropolitana, a los jefes operacionales y jefes de dependencia. A partir de datos aportados por los sistemas de información se realiza un seguimiento de la evolución delictual y de la gestión realizada por los responsables (despliegue de efectivos, capacitación del personal, operativos realizados, optimización de recursos). Este modelo de evaluación de gestión culmina, en el caso de los equipos de dirección, con observaciones, felicitaciones, sugerencias o desaprobación, instancia esta última que puede significar un cambio de destino para el evaluado. Asimismo, las valoraciones positivas son tenidas en cuenta para promociones, sea en la adjudicación de otras responsabilidades como también en eventuales ascensos.

De esta forma, los resultados de la gestión, considerados en forma sistémica, no solo tienen un componente monetario sino consecuencias directas en diferentes aspectos de la función.

El modelo de gestión por resultados aplicado en el Estado, pero particularmente en el MI, ha comenzado a superar las principales resistencias a las que se ha enfrentado. Ha colaborado a ello el recambio generacional, en particular de los cuadros de dirección, así como los nuevos planes de estudio

en la formación policial que han permitido, por ejemplo, la preparación de las jerarquías para asumir cargos jefaturiales.

Luego de seis años de instaurado y expandido el modelo a diferentes áreas de la organización, los lineamientos de las autoridades se canalizan a las unidades ejecutoras para la elaboración de sus planes estratégicos y operativos. El establecimiento de las metas y la ejecución de las acciones son monitoreadas mediante indicadores auditables, los que permitirán una evaluación posterior con resultados tangibles.

Esta transformación en la filosofía de la gestión pública, junto a otros cambios institucionales que se vienen implementando, coloca al MI y particularmente a la Policía Nacional en carrera hacia transformarse en una organización cada vez más eficiente. El mayor reto será acompañar este proceso de transformación, y los tiempos necesarios para que se consolide, con las demandas de una sociedad que reclama soluciones con urgencia.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bonnefoy, J., Armijo, M. (2005): *Indicadores de Desempeño en el Sector Público*, CEPAL, Santiago de Chile.
- Narbondo, P., Ramos, C. (2001): «La Cuestión de la Governance: mercados, redes y capacidad estatal de conducción», VI Congreso del CLAD, Buenos Aires.
- Oficina de Planeamiento y Presupuesto, (2014): *Compromisos de Gestión; Guía Metodológica*, Comisión de Compromisos de Gestión, Montevideo.
- Pollitt, C. and Bouckaert, G. (2011): *Public Management Reform, a comparative analysis*. Oxford University Press.
- Ramos, C., Narbondo, P., (2001): «El Problema de la Governance y La Reforma Administrativa en el Uruguay», en Pierre Calame y André Talmant (comp.): *Con el Estado en el corazón. El andamiaje de la gobernanza*, Trilce, Montevideo, pp.125-166.
- Ramos, Conrado; Gonnet, Diego; Milanesi, Alejandro (2013): *La Administración Pública en Uruguay*.
- Saín, M (2009): «La Reforma Policial en América Latina; una mirada crítica desde el progresismo», en Revista Nueva Sociedad, n° 42, Bogotá.3339.
- Sherman, L. and Weisburd, D., (1995): «General Deterrent Effects of Police Patrol in Crime Hot Spots: A Randomized, Controlled Trial» en *Justice Quarterly*, v 12, n° 4.
- Weisburd, D. and Mc Ewen, T., (1997): «Crime Mapping and Crime Prevention» en *Criminal Justice Press*, New York.



PARTE II

ANTECEDENTES Y PRIMERAS EXPERIENCIAS





Capítulo 3

Génesis, desarrollo y profesionalización del análisis criminal en la Policía Nacional

*Federico del Castillo*²⁰

Uno de los hallazgos criminológicos más importantes de los últimos treinta años es que el delito se concentra en pequeñas unidades geográficas llamadas *puntos calientes*. Esta hipótesis asume que si la Policía concentrase su trabajo en los puntos más calientes de una ciudad el total de delitos se reduciría significativamente. Las estrategias desplegadas para prevenir los delitos en estas áreas reciben el nombre de estrategias policiales en *puntos calientes*, y su efectividad ha sido comprobada en diferentes contextos y países. Uruguay no es la excepción a esta regla.

En los últimos años, el Ministerio del Interior (MI) ha realizado sustantivos esfuerzos por profesionalizar el análisis criminal en la Policía Nacional. Mediante convenios de capacitación con prestigiosas universidades internacionales, la Policía cuenta con analistas capacitados para identificar y analizar los patrones delictivos del país. Asimismo, el MI ha puesto a disposición de la Policía herramientas informáticas que le han permitido combinar diferentes técnicas de análisis delictual para conocer la dispersión del delito. Como resultado de estos esfuerzos, se cuenta hoy con precisos conocimientos sobre la concentración geográfica y temporal del crimen en el país.

En este artículo se describe la génesis, el desarrollo y la profesionalización del análisis criminal en la Policía Nacional de Uruguay. En primer lugar, se realiza un repaso de la teoría de los puntos calientes del delito y sus implicancias para la teoría criminológica. Seguidamente, se describen

.....

20 Antropólogo Social. Maestrando en criminología, City University of New York.

algunas de las formas en las que se utilizan los mapas del delito en el análisis criminal. Posteriormente, se repasa cómo se han aplicado las técnicas de análisis delictual en el contexto uruguayo, desde las primeras aplicaciones de mapas coropléticos, de grillas y de calor, hasta el uso actual de mapas de segmentos para analizar la dispersión del delito. Por último, el texto propone analizar la experiencia de patrullaje por cuadrantes en la Seccional 25^a de Montevideo como un antecedente inmediato de la síntesis de los procesos referidos anteriormente: el Programa de Alta Dedicación Operativa (PADO), una estrategia que ha permitido al MI reducir significativamente la rapiña a través de la focalización del trabajo policial en *puntos calientes*.

Patrones de concentración del delito

La observación de que los delitos se distribuyen diferencialmente a lo largo del territorio no es reciente. En términos generales, hasta los años 80, la Policía solía desplegar sus recursos en unidades geográficas a través de, por ejemplo, distritos, cuadrantes y zonas de patrullaje, para garantizar un mejor despliegue territorial (Weisburd & Telep, 2014). No obstante, la delimitación de estas unidades no estaba determinada por la evidencia empírica sino por el conocimiento subjetivo de los jefes y policías que trabajaban en estos territorios sobre el comportamiento del delito. La hipótesis sobre la cual se sostenía el criterio de asignación de recursos en estas unidades geográficas era que el delito se encuentra distribuido de forma aleatoria en el territorio por lo que el despliegue territorial del patrullaje policial también debía seguir un criterio aleatorio.

A fines de los 80, distintos estudios comenzaron a arrojar evidencia empírica de que el crimen se concentra en pequeñas unidades geográficas llamadas puntos calientes del delito. Por ejemplo, Sherman, Gartin y Buerger (1989) observaron que el 50% de las llamadas a la Policía registradas en un año en Minneapolis provenía del 3% de las direcciones de la ciudad. También en Minneapolis, Sherman y Weisburd (1995) observaron en ocho meses una reducción del 13% en las llamadas de emergencia y un descenso del 20% de las rapiñas en las áreas donde

el patrullaje se orientó en base a puntos calientes. Weisburd y Green (1995), por su parte, reportaron que el 4% de los segmentos de calles en Jersey City, New Jersey, registraban el 86% de arrestos por narcóticos y 84% del total de llamadas a la Policía. Estas observaciones encontraron eco en numerosos estudios que respaldaron sus conclusiones, no solo en Estados Unidos (Ratcliffe, Taniguchi, Groff, & Wood, 2011; Weisburd, Bushway, Lum, & Yang, 2004) sino también en Latinoamérica (Jaitman & Ajzenman, 2016) y distintas partes del mundo. Los hallazgos revolucionaron las estrategias policiales de prevención, disuasión y reacción ante el delito, y abrieron paso a nuevos paradigmas teóricos en criminología, que dejaron de asociar los delitos a comunidades, barrios e individuos (Weisburd, 2008), y comenzaron a darle importancia a los lugares geográficos donde el delito se concentra.

Conceptualmente, puede decirse que un *punto caliente* es una unidad geográfica que registra una cantidad de delitos mayor al promedio de los registrados en unidades similares, y donde los individuos tienen un riesgo de victimización mayor al riesgo promedio. La noción de puntos calientes sugiere también la existencia de puntos fríos, lugares o áreas con menor cantidad de delitos en relación con el promedio de delitos que registran unidades similares, o de puntos más calientes que otros. La noción de punto caliente puede resultar problemática. En términos geográficos, un punto caliente no se define de forma uniforme y, si bien suele tratarse de una unidad geográfica de tamaño relativamente pequeño, puede adoptar diferentes formas. El permanente desarrollo de herramientas informáticas de mapeo permite a los analistas combinar mapas y fuentes de datos de diferente manera, lo que hace posible identificar puntos de distinto tamaño y naturaleza, tales como cuadras, segmentos de calles o esquinas, hasta grupos de cuadras o regiones calientes. La definición operativa de los puntos, por lo tanto, depende de los objetivos que motivaron su identificación, y varía entre agencias policiales y estudios criminológicos.

Asimismo, las estrategias y tácticas implementadas por las Policías para trabajar sobre los puntos calientes también difieren entre sí. Al patrullaje disuasivo, aplicado sostenidamente durante los últimos años en nuestro país, se le suman la Policía Orientada a Problemas (POP),

operativos de narcóticos para puntos calientes de microtráfico de drogas, detenciones de vehículos y cacheos en puntos calientes, entre muchas otras estrategias.

Existe otra dimensión asociada a la noción de puntos calientes. No solo se refiere a ellos en sentido geográfico sino también temporal. Es decir, el delito no solo se concentra en lugares, sino también en ciertas franjas horarias. Tener en cuenta la dimensión temporal es esencial para ejecutar con éxito estas estrategias policiales. El patrullaje disuasivo, por ejemplo, no produciría resultados positivos si se ejecutase en horas donde normalmente no se cometen delitos. Por lo tanto, antes de aplicar una estrategia basada en puntos calientes es necesario ejecutar un análisis exhaustivo que tome en cuenta la dimensión temporal, para concentrar los esfuerzos en los momentos en los que la ocurrencia delictiva aumenta.

Además de los patrones geográficos y temporales, se han constatado patrones y tendencias a nivel individual en cuanto a infractores y víctimas. Estas observaciones apuntan a que un pequeño número de infractores es responsable de la mayor parte de los delitos que se cometen en una ciudad, y también se han identificado patrones de victimización que indican que una víctima de un delito tiene mayores probabilidades de volver a ser victimizada en un período relativamente breve (victimización repetida). Todas estas observaciones comparten la premisa de que los delitos se concentran en lugares y franjas horarias, así como entre infractores y víctimas.

Críticas y evidencia contra el desplazamiento del delito

Desde la publicación del experimento de Sherman y Weisburd en Minneapolis, en 1995, la teoría de puntos calientes fue puesta a prueba en distintos países, alcanzando resultados exitosos en cuanto a la reducción de la criminalidad. La teoría, sin embargo, también ha sido sujeta a críticas. Uno de los cuestionamientos más importantes argumenta que las estrategias policiales orientadas a puntos calientes producen un desplazamiento del delito. Es decir, si el patrullaje disuasivo se orientase en estos puntos, los

infractores encontrarían rápidamente nuevas oportunidades de cometer delitos en las zonas aledañas, donde el patrullaje policial es menor. Como resultado, los delitos se reducirían únicamente en las zonas donde se concentra el patrullaje y no a nivel global, ya que se incrementaría en otras áreas. En otras palabras, los puntos calientes se desplazarían hacia zonas aledañas.

No obstante, la evidencia disponible demuestra lo contrario. Los resultados de rigurosos ensayos experimentales aleatorios llevados a cabo en diferentes lugares y contextos apuntan hacia la misma dirección: las estrategias policiales orientadas por puntos calientes no solo reducen el delito en ellos sino también en sus zonas circundantes. Esto se explica por el efecto del fenómeno que se conoce como *difusión de beneficios*, cuya implicancia es que el trabajo policial no solo produce un efecto preventivo y disuasivo en el lugar específico donde se ejecuta, sino también en sus áreas aledañas. El resultado es una disminución significativa de la criminalidad en el *punto caliente* y en el área geográfica que lo rodea (Braga, Papachristos & Hureau, 2014).

Mapas del delito y puntos calientes

Los mapas del delito son una de las herramientas más utilizadas en la actualidad para visualizar y analizar datos delictivos. Su utilidad para las agencias policiales radica en que permiten identificar fácilmente la ubicación de los puntos calientes y focalizar los recursos en el territorio de forma eficiente para prevenir la criminalidad.

Esencialmente, los mapas tienen una utilidad tanto retrospectiva como prospectiva. Es decir, partiendo de la premisa de que los patrones retrospectivos del delito son indicadores fiables para determinar patrones de distribución futuros, los mapas permiten tanto llevar un registro geográfico de la criminalidad en el pasado como predecir dónde ocurrirán los delitos en el futuro próximo.

Las herramientas a través de las cuales se producen estos mapas se conocen como Sistemas de Información Geográfica (SIG). Los SIG son programas informáticos que tienen la capacidad de capturar, gestionar,

integrar, manipular, analizar y mostrar los datos espaciales. En su aplicación en seguridad ciudadana, estos programas habilitan al usuario a cruzar información en un territorio y evaluar el impacto de la actividad policial sobre la criminalidad. Por ejemplo, los SIG permiten superponer trayectorias de patrullas policiales focalizadas con mapas del delito. De esta forma, comparando el mapa del delito previo a la implementación de una estrategia de patrullaje con el mapa del delito posterior a su implementación, es posible determinar el impacto que el patrullaje tuvo sobre la criminalidad. Por lo tanto, los mapas del delito hacen posible determinar la ubicación de puntos calientes, identificar patrones de localización del delito, predecir sus ubicaciones futuras, mapear las estrategias de prevención y respuesta territorial ante el delito, y evaluar el impacto de las mismas.

Tipos de mapas del delito

Tras la formulación de la teoría de puntos calientes del delito en los años 90, las Policías de distintas partes del mundo comenzaron a tomar conciencia de la importancia del uso de mapas del delito para observar su distribución en el territorio e identificar estos puntos. Desde ese entonces, las agencias policiales han aplicado diversos métodos de mapeo del delito con ese objetivo. A continuación, se describen los tipos de mapas que se utilizan en nuestro país.

- **Mapa coroplético.** Estos mapas suelen mostrar áreas geográficas delimitadas (polígonos) definidas de forma arbitraria. Es decir, los mapas coropléticos dividen el territorio en polígonos que representan a los incidentes delictivos y que constituyen las unidades de análisis. Los polígonos con mayor cantidad de incidencias se representan con colores de alta intensidad mientras que aquellos con pocas incidencias se colorean con tonos neutros o suaves. El resultado es un mapa con polígonos de diferente forma, área y color.
- **Mapa de grillas.** Los mapas de grillas se construyen a partir de una grilla de pequeños cuadrantes de idéntico tamaño que se traza en un SIG y se superpone sobre el mapa de un territorio. Las incidencias

que ocurren al interior de cada cuadrante se agregan, otorgándole un valor relativo a cada cuadrante respecto al resto. El hecho de que el tamaño sea el mismo entre los cuadrantes permite comparaciones entre sí, facilitando la rápida identificación de los puntos calientes.

- **Mapa por estimación de densidad Kernel.** Conocidos como mapas de calor, son unos de los más utilizados para identificar puntos calientes. Se elaboran determinando un radio alrededor del lugar donde ocurrió cada hecho delictivo. Cuando un radio se superpone a otro, es decir, cuando un delito ocurrió en un lugar muy cerca de otro, o en ese mismo lugar en otro momento, el gradiente de color en ese lugar se intensifica. A medida que ocurren más superposiciones, el gradiente aumenta en intensidad. El resultado es un mapa que muestra colores más intensos en las áreas donde ocurren más delitos, porque allí habrá más superposiciones de incidencias, y colores claros donde ocurrieron pocos delitos. Los mapas de calor permiten ubicar los puntos calientes con alta precisión y en términos visuales facilitan la lectura de la distribución del delito en el territorio.
- **Mapa de segmentos.** A diferencia de los mapas coropléticos o los mapas de grillas, donde la unidad de análisis es un polígono o cuadrante extendido sobre el territorio, en los mapas de segmentos las unidades de análisis son segmentos de calles. Es decir, en lugar de situar los puntos calientes en un área geográfica extendida de forma arbitraria (un cuadrante de una grilla o un segmento censal), estos mapas ubican los puntos sobre las calles de la ciudad. Un segmento se define como una línea que comienza en determinado punto sobre una calle, y finaliza en otro punto de esa u otra calle próxima. El resultado es un mapa que muestra trazas de pequeña extensión con colores de alta intensidad sobre las calles de la ciudad. Estos mapas permiten ubicar los puntos con exactitud, a la vez que realizar análisis precisos a pequeña escala.

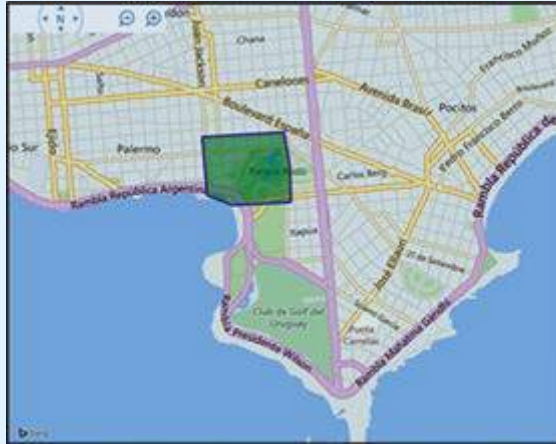
Uso de mapas del delito en Uruguay

El análisis criminal en Uruguay ha alcanzado un importante grado de sofisticación lo que permite que se conozca con detalle el lugar y el momento en que ocurren los delitos. Esto es resultado de la labor impulsada por el MI, explorando diversas estrategias hasta encontrar la más adecuada.

La Policía Nacional utiliza actualmente una variedad de herramientas informáticas que incorporan mapas del delito. En primer lugar se utilizó el Sistema de Gestión de Seguridad Pública (SGSP), una herramienta integral de gestión y registro de información a la que tienen acceso todas las unidades del país. Entre las múltiples funcionalidades que tiene el SGSP se encuentra la elaboración de mapas del delito retrospectivos para cada seccional policial.

El SGSP utiliza un sistema de mapeo coroplético, definiendo los polígonos a partir de los segmentos censales del último Censo de población realizado en 2011. Los mapas permiten identificar puntos calientes de forma retrospectiva, es decir, muestran las concentraciones geográficas del delito para un determinado período del pasado que haya sido seleccionado. Estos mapas tienen la ventaja de ser fáciles de usar por lo que cualquier usuario del SGSP puede elaborarlos de forma automática en pocos segundos, permitiendo que los jefes de unidades puedan observar de forma rápida y sencilla la distribución geográfica del delito en su jurisdicción. Sin embargo, al utilizar los segmentos censales como unidad de análisis, resulta imposible observar los lugares exactos de concentración de los puntos calientes, lo que reduce la profundidad del análisis. Dado que algunos segmentos censales ocupan varias cuadras o áreas rurales de gran tamaño, si el punto caliente se concentra en uno de sus vértices el mapa mostrará todo el polígono con un mismo color.

FIGURA 3.2. Mapa coroplético de áreas críticas



Fuente: Ministerio del Interior

Las principales debilidades del mapeo por áreas críticas eran dos. En primer lugar, el hecho de que los mapas se diseñasen una vez al mes limitaba la precisión de los diagnósticos. Es decir, se conocía la distribución del delito solamente una vez cada treinta días y no de forma permanente. Esto suponía un despliegue policial que, en algunos casos, se desfasaba de la distribución real del delito en el territorio. La segunda debilidad era que, como ocurría con el SGSP, los polígonos no son la técnica más precisa para determinar la concentración geográfica de la criminalidad.

Alternativamente a los mapas de áreas críticas, el MI elaboró mapas a través del método de mapeo por grillas. Estos mapas fueron diseñados utilizando un SIG, estableciendo una grilla de cuadrantes que se superpuso al mapa de la ciudad. De esta forma, combinando datos del registro de delitos del SGSP era posible identificar puntos calientes para cualquier período seleccionado al interior de cada cuadrante de la grilla.

FIGURA 3.3. Mapa elaborado a partir del sistema de grillas

Fuente: Ministerio del Interior

El valor de estos mapas, en comparación con los construidos por el SGSP, es que las unidades de análisis no solo tienen un tamaño menor, los cuadrantes de la grilla miden 100x100 metros mientras que los del SGSP pueden medir centenares de metros cuadrados, sino que son idénticas entre sí. A diferencia de lo que ocurre con los polígonos censales, la homogeneidad entre los cuadrantes de la grilla permite realizar comparaciones analíticas entre un punto caliente y otro. Pero sus limitaciones son las mismas que con el sistema de polígonos: si bien su tamaño es menor, el cuadrante ocupa, en muchos casos, intersecciones de cuatro calles, por lo que resulta imposible saber exactamente en cuál esquina o segmento de calle se ubica el punto caliente.

Paralelamente al uso de mapas retrospectivos coropléticos y de grillas, el MI experimentó con el software PredPol. A diferencia de los mapas del delito mencionados anteriormente, los mapas de PredPol tienen una naturaleza prospectiva. Es decir, en lugar de mostrar las concentraciones de delitos en el pasado, el software produce mapas que predicen, mediante un algoritmo matemático, dónde ocurrirán las incidencias delictivas en las próximas 24 horas.

FIGURA 3.4. Mapa de grillas elaborado a través de PredPol



Fuente: Ministerio del Interior

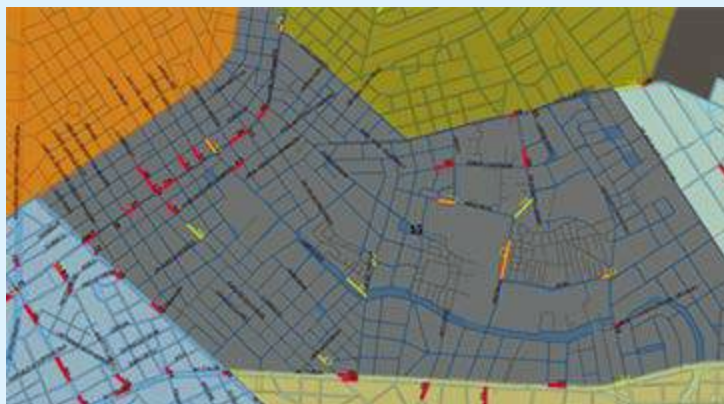
PredPol integra dos tipos de mapas. En primer lugar, el software sitúa los puntos calientes futuros en un mapa de grillas sobre la ciudad. En segundo lugar, el mapa utiliza estimaciones de densidad Kernel para producir un mapa de calor con las concentraciones del delito pero, a diferencia del mapa de grillas, se trata de un mapa retrospectivo que registra las incidencias pasadas.

FIGURA 3.5. Mapa de densidad de Kernel elaborado a través de PredPol



Fuente: Ministerio del Interior

Si bien las herramientas mencionadas constituyeron avances significativos en el análisis criminal que lleva a cabo la Policía Nacional, todas tenían limitaciones. Para superarlas el MI comenzó a utilizar mapas de segmentos que definen los puntos calientes no como polígonos o cuadrantes sino como segmentos de calles. Estos mapas se elaboran a partir del registro de delitos del SGSP, tomando las direcciones donde tuvo lugar cada delito denunciado y representándolas sobre el mapa de la ciudad. El SIG hace posible identificar los segmentos calientes de la ciudad, en lugar de los cuadrantes o polígonos calientes.

FIGURA 3.6. Mapa de segmentos

Fuente: Ministerio del Interior

En comparación con otros mapas, los de segmentos tienen ventajas significativas. En primer lugar, trabajan con unidades de análisis de un tamaño óptimo para analizar el comportamiento de los puntos calientes (pequeños tramos de calles). Además, son mapas versátiles que se adaptan fácilmente a las características geográficas del territorio, a diferencia de, por ejemplo, los mapas de polígonos, cuyas unidades de análisis son definidas arbitrariamente sin tomar en cuenta necesariamente la topografía urbana y las características de la ciudad. Una tercera ventaja radica en

su facilidad de uso operativo. Los mapas de segmentos transmiten información de forma clara para el despliegue operativo de recursos dado que los policías encargados del patrullaje pueden identificar fácilmente los lugares de las calles que muestran una mayor concentración delictiva. Estas ventajas los han consolidado como la técnica utilizada hoy en día por el MI para llevar a cabo análisis de distribución geográfica del delito.

Los esfuerzos descritos anteriormente han estado acompañados de una consistente apuesta a la capacitación y profesionalización. Desde el año 2012, el MI recibe asesoramiento académico de distintas universidades de reconocido prestigio internacional. Profesores de la Universidad de Cambridge, del University College de Londres y del John Jay College of Criminal Justice de Nueva York, han visitado nuestro país en distintas oportunidades para capacitar a centenares de policías en análisis criminal y estrategias de trabajo policial preventivo, así como para asesorar a las autoridades del MI en estrategias para reducir la violencia y la criminalidad en Uruguay basadas en la evidencia empírica. En la actualidad, las jefaturas de Montevideo y Canelones, así como algunas Direcciones Nacionales del MI, cuentan con recursos humanos capacitados para analizar el comportamiento del delito y su distribución geográfica en nuestro país. De esta forma, se ha logrado fortalecer el análisis criminal en la Policía Nacional, con foco en el área metropolitana.

Un actor clave en este proceso ha sido la Dirección de Información Táctica (DIT), que funciona en la órbita de la Jefatura de Policía de Montevideo. Entre sus cometidos esenciales se encuentra el de analizar el comportamiento del delito en la ciudad e identificar los puntos calientes en Montevideo. Los mapas elaborados por la DIT son distribuidos entre las unidades responsables de llevar a cabo el patrullaje.

Además de su identificación, la DIT lleva a cabo análisis exhaustivos del comportamiento del delito en los puntos calientes de la ciudad. Estos análisis permiten conocer las características de los delitos en cada punto y diseñar respuestas policiales específicas para desplegar en su interior. El resultado son informes elaborados a partir de datos delictivos, socio-demográficos e información geográfica (mapas y fotografías del lugar) que hacen posible conocer las variables que intervienen en la actividad delictiva dentro de cada punto caliente y su entorno geográfico en los

últimos años. Los informes permiten identificar los meses, días y franjas horarias en las que ocurren los delitos con mayor frecuencia (horas calientes), identificar las modalidades delictivas implementadas así como determinar los perfiles de las víctimas y los infractores que protagonizaron los hechos. Los informes se distribuyen entre las unidades responsables de realizar el patrullaje al interior de cada punto, permitiendo que se implementen estrategias policiales específicas adaptadas a la problemática de cada punto caliente para reducir la incidencia delictiva en su interior.

El patrullaje en la ciudad de Montevideo se sustenta en los análisis realizados por la DIT. Desde principios de 2016 funciona en la jefatura el PADO, integrado por efectivos policiales que son desplegados en los puntos calientes durante las horas en las que se cometen más rapiñas. Los recientes logros alcanzados en la reducción de las rapiñas en Montevideo se sostienen en este trabajo. Es importante señalar que estos esfuerzos son monitoreados con rigurosidad para garantizar el cumplimiento de las metas trazadas; es decir, que el patrullaje policial efectivamente se realice sobre los puntos calientes y en horas calientes. El monitoreo se realiza a través de un software informático que se nutre del registro de datos del SGSP y que permite medir el efecto disuasivo del patrullaje sobre los delitos. De esta forma es posible analizar de forma automatizada los datos del GPS de vehículos de patrullaje y de las patrullas pie a tierra en el territorio, observando tanto la frecuencia con la que se patrullan los puntos calientes como el tiempo que destina un policía o un móvil en patrullar cada punto. Con este registro, es posible garantizar el cumplimiento de las metas de patrullaje establecidas en los Compromisos de Gestión.

Puntos calientes y estrategias policiales en cuadrantes en la Seccional 25^a de Montevideo

En la Seccional 25^a de Montevideo se realizó una exitosa experiencia de patrullaje policial apoyada en diagnósticos territoriales.

Desde su creación en el año 2012, en paralelo al desarrollo de las capacidades de análisis de la Policía Nacional, el MI ha ensayado en esta comisaría diferentes programas de prevención del delito, desde el análisis

de puntos calientes hasta el trabajo policial en cuadrantes, una estrategia de despliegue territorial de patrullaje policial pie a tierra que combina elementos de policía orientada a problemas y patrullaje de proximidad.

Los orígenes del trabajo policial en cuadrantes en Occidente se remontan a los años 80. Hasta ese momento las agencias de Policía trabajaban de forma reactiva para prevenir el delito. Es decir, buena parte del trabajo policial consistía en responder a las llamadas de emergencia realizadas por los ciudadanos y realizar un despliegue territorial de vehículos que patrullaban las ciudades de forma aleatoria. Estas estrategias policiales no lograban reducir los delitos. En países como Estados Unidos se venían incrementando desde los años 60 y es allí donde surgen nuevas formas de relacionamiento entre la Policía y los ciudadanos que cambiaron la filosofía de trabajo policial reactivo por una filosofía de trabajo proactivo de carácter preventivo. Estos cambios se tradujeron en el movimiento de Policía Comunitaria, materializado en experiencias como el *team policing*, la policía de proximidad o la policía orientada a problemas (Kenney, s/f). Surgidos en su mayoría en Estados Unidos, dichos modelos fueron rápidamente adoptados por las Policías de distintas partes del mundo. Una de las estrategias policiales, inspiradas en el movimiento de Policía Comunitaria, más conocida en Sudamérica es el trabajo policial organizado a partir de cuadrantes, una metodología implementada inicialmente en Chile, en el año 2000, posteriormente replicada en varios países del continente.

El Plan Cuadrante de Seguridad Preventiva fue desarrollado por la Policía de Carabineros de Chile con el objetivo inicial de incrementar la presencia policial en las calles para prevenir el delito. Desde ese entonces, los resultados positivos del programa han motivado a distintas agencias policiales del continente a desarrollar respuestas similares en otras ciudades de Latinoamérica.

En términos generales, las estrategias policiales organizadas a partir de cuadrantes establecen unidades de patrullaje en el territorio (cuadrantes) conformadas por un pequeño número de manzanas. Estas unidades se definen a través de un algoritmo diseñado en base a criterios como el grado de violencia y criminalidad, la densidad de población, la composición social y las actividades económicas predominantes en ellas. Como resultado, cada jurisdicción policial se compone por cuadrantes y

cada cuadrante es asignado a un equipo de patrullaje policial pie a tierra, que trabaja en proximidad con los ciudadanos, encargado de prevenir la ocurrencia de delitos en su interior. La metodología de trabajo suele ser, en general, la típica de la Policía orientada a problemas: identificar problemas de seguridad, llevar a cabo análisis delictuales e implementar y evaluar respuestas orientadas a solucionar dichos problemas.

Una de las características destacables de esta estrategia policial es su énfasis en la transparencia y la rendición de cuentas ante la ciudadanía. Los policías que trabajan en el cuadrante frecuentemente mantienen reuniones consultivas e informativas con sus residentes, además de divulgar datos sobre la evolución de la violencia y el delito en esas manzanas. Adicionalmente, al existir un oficial responsable del cuadrante, la ciudadanía encuentra en él a un interlocutor válido para plantear demandas de seguridad y discutir los problemas que aquejan al barrio. Por otra parte, esta figura es clave en la cadena de mando policial ya que a través de ella se canaliza la comunicación entre los jefes y los policías que patrullan en su cuadrante.

En Uruguay, esta metodología fue implementada en la Seccional 25^a de Montevideo, cuya jurisdicción fue dividida en cuadrantes de patrullaje pie a tierra. Como en el caso del Plan Cuadrante de Chile, se utilizaron criterios diversos para la división territorial tales como el volumen de delitos, la actividad comercial y la densidad de población. Asimismo, se analizó la distribución territorial y temporal del delito para identificar los puntos calientes dentro de la seccional y focalizar el patrullaje de forma eficiente. Cada cuadrante fue asignado a un equipo de policías responsables de realizar patrullaje a pie e identificar y resolver los problemas de seguridad en su interior, manteniendo un diálogo y cooperación fluidos con los vecinos.

La experiencia de la Seccional 25^a es interesante, no tanto por haber incorporado análisis territoriales al despliegue de efectivos, dado que esto ya lo estaba realizando la Jefatura de Policía de Montevideo, sino por haber sido la primera comisaría en el país donde se implementaron el patrullaje pie a tierra en cuadrantes y técnicas de resolución de problemas. En ese entonces, la reestructura de la Jefatura de Policía de Montevideo que tuvo lugar en el año 2013 había descentralizado Radio Patrulla, quedando el

patrullaje policial a cargo de las Unidades de Respuesta de la Policía de Montevideo (URPM), unidades operativas compuestas por un oficial, un patrullero, cuatro motos y un vehículo encubierto. Si bien el despliegue de las URPM en la ciudad estaba determinado por puntos calientes del delito, a partir de la identificación de áreas críticas y las predicciones obtenidas a través del software PredPol, el patrullaje era vehicular. En la Seccional 25^a el patrullaje se realizó a pie, permitiendo que los policías entablaran vínculos personales con los vecinos y vecinas de la jurisdicción. Esta singularidad es relevante puesto que constituye el antecedente directo del patrullaje pie a tierra que actualmente lleva a cabo el PADO, una estrategia a la cual se le atribuye el descenso de la rapiña que el país ha registrado recientemente.

En conclusión, la apuesta por la profesionalización del análisis criminal en la Policía Nacional ha atravesado distintas etapas. El uso inicial de mapas coropléticos obtenidos a través del SGSP y la identificación de áreas críticas, derivó en la elaboración de mapas de segmentos. Los mapas de segmentos son utilizados hoy por el PADO, que ha obtenido prometedores resultados en términos de reducción de la rapiña. Las características del PADO se describen con mayor detalle en otros capítulos del presente libro, pero basta decir que el éxito de su estrategia radica en la combinación de dos elementos. En primer lugar, el uso de mapas de segmentos ha posibilitado identificar puntos calientes con altísima precisión, tanto geográfica como temporalmente. En segundo lugar, el patrullaje pie a tierra, cuyo antecedente inmediato es la experiencia de la Seccional 25^a, ha permitido un profundo conocimiento de las características del territorio por parte de los equipos de patrullaje, así como un vínculo de proximidad entre la Policía y la ciudadanía.