

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Braga, A. A., Papachristos, A. V., & Hureau, D. M. (2014): «The effects of hot spots policing on crime: An updated systematic review and meta-analysis», en *Justice Quarterly*, 31(4), 633-663.
- Jaitman, L., & Ajzenman, N. (2016): *Crime Concentration and Hot Spot Dynamics in Latin America*. Inter-American Development Bank.
- Kenney, D. J. (s/f): *Framework on policing*. Manuscrito sin publicar.
- Ratcliffe, J. H., Taniguchi, T., Groff, E. R., & Wood, J. D. (2011): «The Philadelphia foot patrol experiment: A randomized controlled trial of police patrol effectiveness in violent crime hotspots», en *Criminology*, 49(3), 795-831.
- Sherman, L. W., Gartin, P. R., & Buerger, M. E. (1989): «Hot spots of predatory crime: Routine activities and the criminology of place», en *Criminology*, 27(1), 27-56.
- Sherman, L. W., & Weisburd, D. (1995): «General deterrent effects of police patrol in crime "hot spots": A randomized, controlled trial», en *Justice Quarterly*, 12(4), 625-648.
- Weisburd, D. (2008): Place-based policing. *Ideas in American policing*, 9, 1-15.
- Weisburd, D., Bushway, S., Lum, C., & Yang, S. M. (2004): «Trajectories of crime at places: A longitudinal study of street segments in the city of Seattle», en *Criminology*, 42(2), 283-322.
- Weisburd, D., & Green, L. (1995): «Policing drug hot spots: The Jersey City drug market analysis experiment», en *Justice Quarterly*, 12(4), 711-735.
- Weisburd, D., & Telep, C. W. (2014): «Hot spots policing: What we know and what we need to know», en *Journal of Contemporary Criminal Justice*, 30(2), 200-220.



POLICIA

Capítulo 4

Configuraciones territoriales de las violencias y el delito en la ciudad de Montevideo

*François Jacottet*²¹

Introducción

En el Uruguay del último cuarto de siglo, es incuestionable que el delito ha sido un tema de preocupación social. El aumento sostenido de prácticamente todas las conductas reñidas con la ley penal, particularmente aquellas que presentan mayores niveles de violencia y exposición mediática, ha provocado lo que muchos expertos denominan *sentimiento de inseguridad*. Varias mediciones realizadas en los últimos años (Equipos Mori, 2011; CNCS, 2015; Cifra, 2016) revelan que la seguridad pública es uno de los temas que genera más preocupación a los uruguayos. Sobre esta base se han erigido un sinnúmero de discursos que ordenan el pensamiento y dan una explicación teórica del por qué se delinque, quiénes, dónde lo hacen y qué víctimas son escogidas por quienes cometen estos delitos.

Más allá de la exposición mediática, y de la hiperrealidad que suscita sobre algunos hechos delictivos, amplificando y difundiendo los detalles más atroces y el dolor de las víctimas en estas circunstancias, la inseguridad percibida por los uruguayos, reforzada por la difusión de datos estadísticos que confirman la existencia de un aumento sostenido de la violencia y la criminalidad, tiene impactos directos sobre la forma

.....
21 Lic. en Sociología. Subcomisario. Dirección General de Información e Inteligencia, Ministerio del Interior de la República Oriental del Uruguay.

en que las personas construyen su realidad y desarrollan estrategias para compatibilizar sus miedos con las rutinas cotidianas.

Algunas investigaciones en la región (Kessler, 2009) dan cuenta de la afectación que genera en la vida cotidiana la percepción de la inseguridad por parte de la población en general, y la idea que subyace en los discursos respecto a que nadie está libre de experimentar esas vivencias que constantemente son recreadas por los medios de comunicación. Los discursos más radicales en el sentido punitivo tienden a mostrar una suerte de alterofobia, tal como lo señala Filardo en su investigación sobre miedos urbanos. La autora sostiene que Montevideo "Sin demasiada originalidad (al comparar estudios similares en otras ciudades) construye su enemigo urbano («los sujetos peligrosos») en base a tres marcas predominantes: «ser joven», «ser pobre» y «ser varón»" (Filardo et al. 2007), a lo que se debe agregar una alteridad referida a lo moral, en tanto existen apelaciones a que estos sujetos han perdido valores que en un pasado no tan lejano contribuían a mantener una convivencia pacífica. Los miedos urbanos se traducen en estrategias y en acciones concretas que organizan la forma de usar el espacio público, condicionada en función de los temores a ser una víctima más del delito.

En un contexto de creciente preocupación por el incremento de la violencia resulta necesario tomar distancia de la hiperrealidad construida mediáticamente y de los miedos que alimentan a la sociedad para buscar respuestas más objetivas acerca de la naturaleza que subyace a las diferentes manifestaciones delictivas y cómo estas se distribuyen sobre el espacio urbano de Montevideo.

Aproximaciones a la situación delictiva en la ciudad de Montevideo

En la década de los 90, algunas investigaciones (Morás, 1996) referían a la importancia de los registros delictivos en esa época, señalando que había un aumento sostenido en las denuncias recibidas por la Policía, a la vez que se incrementaba la percepción de inseguridad. Como correlato de las mismas, el autor refiere en su estudio a que el problema de la seguridad pública pasó a ser uno de los temas centrales en el debate político y en la agenda

programática del gobierno. En el mismo sentido, Katzman (1997) expresa que existen factores estructurales ligados a la economía y al mercado laboral que favorecen el incremento de los delitos y la violencia al generar una disociación entre las metas de desarrollo personal legitimadas culturalmente y los medios disponibles para alcanzarlas, lo cual afecta principalmente a los sectores más pobres de la sociedad. Otros trabajos (Paternain, 2008), desarrollados en la siguiente década, dan cuenta de que la ocurrencia de hechos delictivos sigue la misma tendencia de años anteriores, acentuándose a partir de la crisis económica que atravesó el país, una de las más duras de su historia, la que arrojó a la pobreza e indigencia a importantes sectores de la población, e intensificó las desigualdades sociales existentes.

Si se consideran los datos registrados por el Ministerio del Interior (MI) en los últimos cinco años, se observa que la tendencia a la suba de las denuncias persiste, pese a que se han hecho importantes esfuerzos por mitigar la ocurrencia de delitos. Particularmente, los datos registrados entre 2010 y 2015 dan cuenta del incremento de los delitos violentos, considerando aquellos ocurridos en grado de tentativa o consumados, mientras que aquellos delitos donde no existe ejercicio de violencia sobre las personas han disminuido. A modo de ejemplo, los homicidios en la ciudad de Montevideo presentan un aumento del 35,2%, llegando en 2015 a los 215 casos. Las rapiñas (robo con ejercicio de violencia física o psicológica) registraron un aumento del 35,6%, alcanzando los 17.156 casos en el último año. Las amenazas en igual período mostraron un incremento del 12,3%, registrándose 7.553 casos en 2015. Por su parte, los hurtos (robo sin ejercicio de violencia) mostraron una disminución de 17,6%, alcanzando en 2015 unos 46.642 casos. Cabe consignar que los valores expresados para estos delitos en 2015 constituyen el 70,4% de las denuncias registradas por el MI.

Objetivos e hipótesis de trabajo

Los resultados de investigaciones previas desarrolladas en las últimas décadas, así como los datos expuestos anteriormente sobre el aumento de algunos tipos delictivos, parecen ser consistentes en señalar que se está ante un problema social que refiere a la utilización de la violencia

como mecanismo de resolución de problemas. Si bien medir la presencia de la violencia en las relaciones humanas a través del delito puede ser algo tautológico, permite obtener un registro denso de conductas tipificadas como desviadas o apartadas de un sistema de valores adscrito a un momento y lugar determinado; sistema influido por un pensamiento dominante que define el grado de normalidad en el comportamiento y el límite de lo tolerable para garantizar el mismo.

A partir de las observaciones realizadas, este trabajo propone estudiar la existencia de factores comunes en los distintos tipos de violencias y delitos, y si estos se encuentran asociados a características particulares de los contextos que integran la ciudad de Montevideo. A tales efectos, se ampliará el análisis a otros comportamientos registrados como conflictivos, recogiendo expresiones de violencias tales como las ocurridas en las relaciones interpersonales en el seno del hogar, la comunidad cercana, así como las violencias autoinfligidas, a fin de poder cumplir con los siguientes objetivos:

1. Construir una tipología de espacios urbanos que dé cuenta de la distribución territorial del comportamiento violento y/o delictivo en la ciudad de Montevideo.
2. Realizar una caracterización mediante variables sociodemográficas de los contextos resultantes de la construcción tipológica referida.

La hipótesis de trabajo es que en las distintas manifestaciones delictivas existen factores comunes relacionados a la naturalización de la violencia como mecanismo de resolución de problemas, y que esta se encuentra asociada a características particulares de los contextos donde se manifiesta.

Definiciones conceptuales y operativización

Con el objetivo de tener un adecuado registro de conductas conflictivas o reñidas con la ley penal, que diera cuenta de la presencia de violencias en el relacionamiento de las personas, se seleccionaron 284.696 hechos

registrados por la Policía de Montevideo entre 2013 y 2015, los que representan el 92,6% de los delitos denunciados en ese período. La selección de casos se efectuó tomando en consideración los delitos más relevantes en términos de las frecuencias observadas en el período de estudio, y en base a los distintos tipos de violencias ejercidas en los mismos. En total se seleccionaron 11 tipos de comportamientos delictivos que de acuerdo a su denominación jurídica son conocidos como: Amenazas, Atentado Violento al Pudor, Daño, Estupefacientes, Homicidio, Hurto, Lesiones, Rapiña, Receptación, Violación y Violencia Doméstica. A efectos de realizar una reclasificación de los mismos, se agregaron los datos de los delitos Atentado Violento al Pudor y Violación en tanto refieren a agresiones sexuales que siguen un comportamiento similar y que, más allá de la distinción a nivel jurídico vinculada al tipo de abuso realizado, no poseen desde el punto de vista sociológico una diferencia de relevancia. Otro aspecto a considerar es que en los casos seleccionados no se distinguió entre delitos consumados y tentativas, en tanto el grado de ejecución de la acción criminal no es relevante si se pretende observar la presencia de violencia en el relacionamiento cotidiano de las personas.

A efectos de una mejor comprensión de los comportamientos delictivos seleccionados, corresponde realizar una definición conceptual de los mismos.

- **Amenazas** refiere a la acción de anunciar a una persona la voluntad de generarle un daño o mal relevante, por lo que remite a una forma de violencia psicológica.
- **Daño** se define como toda acción que cause el deterioro o destrucción total o parcial de un bien material ajeno, lo cual refiere a un tipo de violencia ejercida sobre las cosas y no sobre las personas.
- **Estupefacientes** abarca todas aquellas acciones que se desarrollan en el marco del tráfico, almacenamiento, distribución y comercialización de estupefacientes prohibidos por la ley. Si bien el delito en sí no presenta el ejercicio de un tipo de violencia específico, se asume como un factor precursor de violencias que difícilmente sean denunciadas por manifestarse en contextos de actividades prohibidas por la ley.

- Por **Homicidio** se debe entender toda agresión de tipo dolosa que ejerce una persona sobre otra con intención de provocar su muerte, por lo que se trata de un tipo de violencia física letal.
- El **Hurto** refiere a todo tipo de robo de bienes que es realizado sin ejercer ningún tipo de violencia sobre la persona y constituye la acción criminal que más observaciones registra.
- **Lesiones** alude a toda agresión realizada hacia una persona que genere un daño con afectación total o parcial de su condición física. **Rapiña** es todo tipo de robo en el cual se ejerce violencia física o psicológica sobre una persona.
- Por **Receptación** se debe entender toda acción de adquirir, recibir u ocultar bienes obtenidos a partir de alguna acción criminal. Su inclusión entre los delitos seleccionados responde a que en la última década se comete mayormente en los contextos de microtráfico de estupefacientes, en tanto los objetos procedentes de las actividades delictivas son utilizados como medio de pago. De modo que su incorporación pretende contribuir a la medición de la relación delito y tráfico de estupefacientes.
- Por **Violencia doméstica** se debe entender toda acción de ejercer violencias sistemáticas sobre una persona con la que se tenga o haya tenido un vínculo afectivo, ya sea noviazgo, matrimonio, concubinato o parentesco.
- **Atentado Violento al Pudor y Violación**, agregados en la categoría Delitos Sexuales, refieren a toda acción que obligue a una persona a mantener relaciones sexuales contra su voluntad.

Además de las variables consideradas anteriormente, se agregaron dos tipos de registros que responden a hechos con presencia de violencias, los cuales no son considerados delitos. El primero de ellos denominado **Problemas Vecinales** incluye 7.824 casos y hace referencia a todas las

denuncias formuladas ante la Policía que tienen que ver con altercados o problemas de convivencia vecinales donde existen ejercicios de violencia leves que no quedan incluidos en las figuras delictivas prescriptas por la ley penal. El segundo tipo de registro, denominado **Suicidio**, computa 2.368 casos en el período de estudio, y refiere a todo hecho donde una persona se infligió algún tipo de daño físico con la intención de quitarse la vida, independientemente de consumarse la muerte o no. De esta forma, con los registros incorporados, se consolida un conjunto de 294.888 casos que en función de la heterogeneidad de conductas conflictivas y/o reñidas con la ley penal, permitirán analizar si existen factores comunes relacionados a los niveles de violencia ejercidos, según los distintos contextos de la ciudad de Montevideo.

Diseño de análisis

En función de los objetivos del trabajo, se plantó como unidad de análisis el segmento censal. De acuerdo con la definición del Instituto Nacional de Estadística (INE) se debe entender que "Cada Sección Censal se subdivide en Segmentos Censales. En localidades censales o áreas amanzanadas, es un conjunto de manzanas. En áreas no amanzanadas es una porción de territorio que agrupa unidades menores con límites físicos reconocibles en el terreno y que puede comprender además núcleos poblados" (INE, 2011). La elección de esta unidad de análisis radica en que se pretende conocer si existen factores comunes en las conductas violentas y delictivas de acuerdo a los diferentes contextos montevideanos. A su vez, como segundo objetivo, se planteó estudiar la distribución de los factores resultantes en el territorio de la ciudad y observar la relación que los mismos presentan con otras variables contextuales. A tales efectos, el segmento censal permitía realizar cruces con las variables sociodemográficas recogidas en el Censo Nacional.

El marco temporal escogido comprende el período 2013 – 2015. Esta decisión se basó en el hecho de que los registros de algunos delitos como Violencia Doméstica y otros vinculados a esta problemática presentaban frecuencias observadas más elevadas que en años anteriores; esto res-

ponde estrictamente a una nueva distribución de las unidades policiales en el territorio montevideano que facilitó el acceso y la formulación de denuncias por parte de la población residente en zonas periféricas de la ciudad. Por lo tanto, se estimó adecuado tomar un marco temporal con datos recientes y ajustados a la realidad, evitando subestimar algunas modalidades delictivas que eran relevantes para el estudio.

La estrategia desarrollada consistió, en primer lugar, en procesar la información relativa a los hechos violentos y delictivos reseñados anteriormente, de modo que se pudiera construir la unidad de análisis. A tales efectos, lo más adecuado es el procesamiento de la información mediante técnicas de georreferenciación. Sobre la base de segmentos censales del INE se ubicó espacialmente cada uno de los casos y aplicando la técnica de enlace espacial, basado en el algoritmo del vecino más próximo, se construyó la unidad de análisis a la que fue anexada toda la información referente a cada caso incluido en el espacio territorial de la misma. De esta forma, para cada unidad de análisis quedaron definidos como variables los distintos tipos de conductas violentas y delictivas seleccionadas.

La segunda etapa del estudio implicó realizar una matriz de correlaciones tomando como referencia el coeficiente R^2 de Pearson a efectos de evaluar las relaciones que existen entre las distintas variables. La utilidad de esta matriz radica en la posibilidad de eliminar aquellas variables que presenten correlación baja, en tanto lo que se pretende medir, en las siguientes etapas, es la varianza común entre las distintas variables integradas a cada unidad de análisis. Una vez realizada la depuración de variables se utilizó la técnica de análisis factorial exploratorio a efectos de poder medir relaciones latentes entre los distintos tipos de conductas seleccionadas. La pertinencia de esta técnica radica en que uno de los objetivos planteados era construir una tipología que permitiera conocer las características comunes a las conductas desarrolladas en cada contexto. En tal sentido, la explicación de la varianza total registrada en las mismas pudo ser analizada a través de factores comunes que, con un mínimo de pérdida de información, permitiera posteriormente clasificar los espacios urbanos de acuerdo a las características que presenten los comportamientos violentos y delictivos en los mismos. Dado que las variables seleccionadas son numéricas, se aplicó la técnica de análisis

de componentes principales. De acuerdo con lo señalado por López-Roldán y Fachelli, "El análisis de componentes principales es un método algebraico/estadístico que trata de sintetizar y dar una estructura a la información contenida en una matriz de datos. El procedimiento consiste en homologar esta matriz en un espacio vectorial tratando de encontrar en él unos ejes o dimensiones (llamados también componentes o factores) que, siendo combinación lineal de las variables introducidas: - No pierdan la información inicial al conservar la varianza total. - No tengan correlación entre ellos, es decir, sean linealmente independientes, lo que asegura la estructuración de las variables iniciales. - Tengan una importancia diferencial y conocida en la explicación de la varianza total" (López Roldán y Fachelli, 2015).

La tercera etapa consistió en realizar una clasificación de los segmentos censales en función de los factores extraídos en la etapa precedente. El criterio de clasificación se definió por la proporción de conductas violentas y delictivas presentes dentro de cada segmento censal, lo que permitió obtener agrupaciones homogéneas sobre las cuales procesar los estadísticos univariados de los casos registrados y analizar la información proveniente del Censo Nacional de 2011, incluyendo las variables que relevan edad, situación laboral, nivel educativo alcanzado y fecundidad, para enriquecer la caracterización de los espacios urbanos que resulten de la clasificación.

Finalmente, se realizó como validación complementaria su representación gráfica a través de técnicas de georreferenciación, lo que permitió observar la distribución territorial de las agrupaciones obtenidas en el proceso de clasificación.

Resultados

El análisis de la información vinculada a conductas violentas y delictivas en la ciudad de Montevideo permitió reconocer la existencia de relaciones latentes entre las mismas, que hacen posible su clasificación en dos factores bien diferenciados (Ver Anexo). Por un lado, se observan conductas tales como Amenazas, Delitos Sexuales, Homicidios, Lesiones,

Problemas Vecinales, Rapiña, Suicidio y Violencia Doméstica que presentan una elevada correlación estadística, lo que indica que se manifiestan simultáneamente en los mismos contextos. El análisis factorial permitió identificar a estas conductas como un factor común que tiene como característica central el ejercicio de violencias o delitos contra las personas. En otro orden, se identificaron contextos donde se configura un segundo factor predominante, que se relaciona con los delitos de Daño y Hurto, los cuales presentan una correlación estadística elevada y dan cuenta del ejercicio de violencias y delitos cometidos específicamente contra bienes materiales. De acuerdo a la proporción e intensidad que presentaron ambos factores en los distintos contextos, surgen las siguientes configuraciones territoriales.

1. Contextos con alta prevalencia de violencias y delitos ejercidos sobre las personas

Los espacios urbanos que conforman estos contextos con un elevado ejercicio de violencias y delitos sobre las personas, se integran por 101 segmentos censales en los cuales residen 173.210 personas, es decir el 13,13% de la población de la ciudad, y donde se registraron en el período de estudio 29.266 casos. La relación que se observa es que por cada delito o violencia ejercida contra las personas se registran 0,41 delitos y violencias contra bienes materiales. Esta relación indica que se está en presencia de contextos de alta conflictividad en lo que refiere a las relaciones interpersonales así como al ejercicio de violencias físicas y/o psicológicas, en tanto existe una importante recurrencia a la misma en la resolución de problemas. La **Tabla 4.1** ilustra la relación de casos de acuerdo a la clasificación original por cada factor.

TABLA 4.1. Relación de casos en contextos de alta prevalencia de delitos y violencias contra las personas

Hecho	f	f %
Daño	1376	4,7
Hurto	7163	24,5
Amenazas	3606	12,3
D.Sexuales	270	0,9
Homicidios	182	0,6
Lesiones	2035	7
P. Vecinales	1495	5,1
Rapiña	6211	21,2
Suicidio	432	1,5
V. Doméstica	6496	22,2
Total	29266	100

Las variables sociodemográficas indican que se trata de contextos de alta vulnerabilidad donde el 38,83 % de los hogares poseen al menos una necesidad básica insatisfecha.

Desde el punto de vista de la inserción en actividades laborales, se observa que el 33,47 % de la población tiene alguna ocupación, el 24,10% es inactiva, incluyendo a los jubilados, pensionistas e inactivos por otras causas y el 3,37% está desocupada. Un 21,38% de la población no se encuentra en edad de trabajar y en las restantes personas la información no fue relevada. En términos generales, estos segmentos censales cumplen similares valores que los restantes con la excepción de que se registran los valores más bajos de ocupación y la mayor proporción de personas que no están en edad de trabajar.

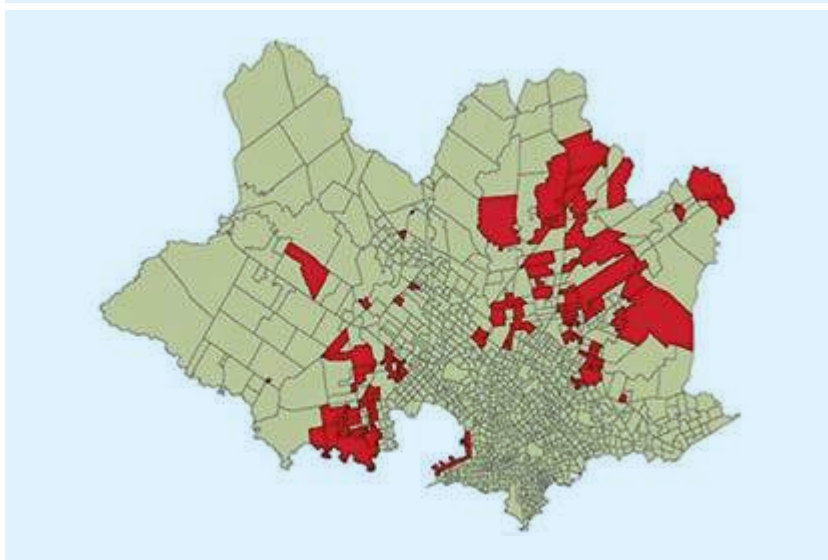
En cuanto a los niveles educativos alcanzados, se destaca que en estos contextos el 43,19% de la población alcanzó como nivel máximo la formación primaria, y un 40,45% alcanzó el nivel secundario, dentro

de los cuales un 25,52% lo hizo en el nivel básico. Las personas analfabetas alcanzan el 1,01% de la población. En cuanto al nivel terciario, se registran los valores más bajos de la población montevideana, solo el 2,95% alcanzó este nivel de formación.

Un aspecto muy importante a considerar en la composición de la población residente en estos contextos es que el 30,02% son niños y adolescentes que no superan los 15 años de edad. A su vez, se observa que entre los 16 y 30 años se ubica el 24,01% de su población, lo que da cuenta que, a diferencia de los demás conglomerados, existe una presencia elevada de personas jóvenes. Asimismo se destacan en estos contextos los niveles más altos de fecundidad, donde el 70,71% de las mujeres en edad reproductiva tienen al menos 1 hijo. Dentro de estos valores se observa que las mujeres con más de 3 hijos constituyen el 32,58% de las que se encuentran en edad reproductiva.

La **Figura 4.1** presenta la ubicación geográfica de los 101 segmentos censales de la ciudad de Montevideo que reúnen las características antes reseñadas.

FIGURA 4.1. Ubicación de segmentos censales con alta prevalencia de violencias y delitos contra las personas



2. Contextos con prevalencia media de violencias y delitos ejercidos sobre las personas

Los segmentos censales que forman estos contextos se caracterizan por la prevalencia de los delitos y violencias ejercidas sobre las personas pero en forma más atenuada que en los descritos anteriormente. En el período de estudio se registraron unos 80.747 casos; la relación entre las violencias y delitos cometidos contra las personas o contra los bienes materiales indica que por cada caso registrado en el primer factor se computan 0,71 en el segundo. Esto evidencia que se sigue en presencia de contextos con prevalencia de violencias y delitos ejercidos sobre las personas. La **Tabla 4.2** ilustra la relación de casos de acuerdo a la clasificación original por cada factor.

TABLA 4.2. Relación de casos en contextos de prevalencia media de delitos y violencias contra las personas

Hecho	f	f %
Daño	4325	5,4
Hurto	29206	36,2
Amenazas	8198	10,2
D.Sexuales	538	0,7
Homicidios	278	0,3
Lesiones	4103	5,1
P. Vecinales	3384	4,2
Rapiña	16757	20,8
Suicidio	861	1,1
V. Doméstica	13097	16,2
Total	80747	100,0

En cuanto a su distribución territorial, se observa que estos contextos abarcan espacios más amplios que los descritos anteriormente, en tanto se agrupan en un total de 291 segmentos censales. Residen en ellos 398.277 personas, es decir 30,19% de la población de la ciudad.

Respecto a su perfil sociodemográfico, se observa que existen valores elevados de necesidades básicas insatisfechas en tanto el 35,93% de los hogares posee al menos una.

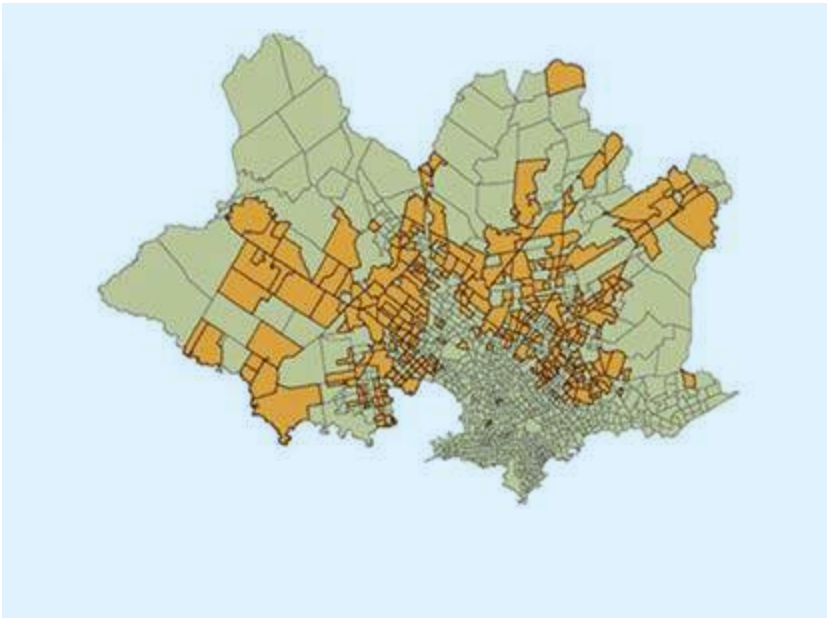
El perfil de la población en relación con su vinculación laboral muestra que el 42,15% de las personas tiene alguna ocupación y solamente el 3,70% está desocupada. El 29,51% de la población es inactiva y el 18,51% no se encuentra en edad de trabajar. Sobre las restantes personas la variable no fue relevada en el censo.

Si se observa el nivel educativo alcanzado por las personas residentes en estos contextos se puede apreciar que la mayor parte de la población logró niveles medios y bajos. El 34,77 % de sus habitantes tiene como nivel educativo alcanzado formación primaria y el 45,53 % secundaria, 25,95% de los cuales alcanzó el ciclo básico. Si bien estos valores son similares a los de los anteriores contextos, el elemento diferencial es que el 6,81 % de las personas alcanzó un nivel de formación terciaria. El 0,99% de las personas residentes en estos segmentos censales nunca recibió algún tipo de formación.

En lo que refiere a las edades, se observa que predominan las personas jóvenes; el 48,03% de la población no supera los 30 años de edad, siendo la franja etaria de los niños y adolescentes de hasta 15 años la mayor, con un 25,51% del total. En cuanto a los niveles de fecundidad, las mujeres en edad reproductiva que tienen al menos 1 hijo constituyen el 69,95% de las mismas, y aquellas que tienen 3 hijos o más representan el 27,44%, lo que indica una leve diferencia en el control reproductivo.

La **Figura 4.2** presenta la ubicación geográfica de los 291 segmentos censales de la ciudad de Montevideo que reúnen las características reseñadas.

FIGURA 4.2. Ubicación de segmentos censales con prevalencia media de violencias y delitos contra las personas



3. Contextos con prevalencia media de violencias y delitos ejercidos sobre bienes materiales

Los contextos incluidos en esta agrupación están conformados por 172 segmentos censales donde residen 188.419 personas, es decir el 14,28% de la población de Montevideo. Dentro de los mismos se registraron en total 45.609 casos, cuya relación entre delitos y conductas violentas dirigidas a personas y bienes materiales da cuenta de que por cada caso registrado en el primer factor existen 1,24 vinculados al segundo. Esta relación permite afirmar que se está en presencia de contextos caracterizados por una prevalencia media de delitos y violencias ejercidas contra bienes materiales sobre las que se ejercen con afectación de las personas. La **Tabla 4.3** ilustra la relación de casos de acuerdo a la clasificación original por cada factor.

TABLA 4.3. Relación de casos en contextos de prevalencia media de delitos y violencias contra bienes materiales

Hecho	f	f %
Daño	2710	5,9
Hurto	22541	49,4
Amenazas	3549	7,8
D.Sexuales	219	0,5
Homicidios	95	0,2
Lesiones	1792	3,9
P. Vecinales	1261	2,8
Rapiña	8714	19,1
Suicidio	350	0,8
V. Doméstica	4378	9,6
Total	45609	100,0

El perfil sociodemográfico de estos contextos muestra que se trata de hogares con niveles medios y bajos en necesidades básicas insatisfechas dado que en promedio solamente el 21,58% de los mismos posee al menos una.

En cuanto a la inserción laboral, se observa que el 47,48% de la población posee empleo, el 3,28% forma parte de los desocupados, un 30,92% es inactiva y el 13,72% no se encuentra en edad de trabajar.

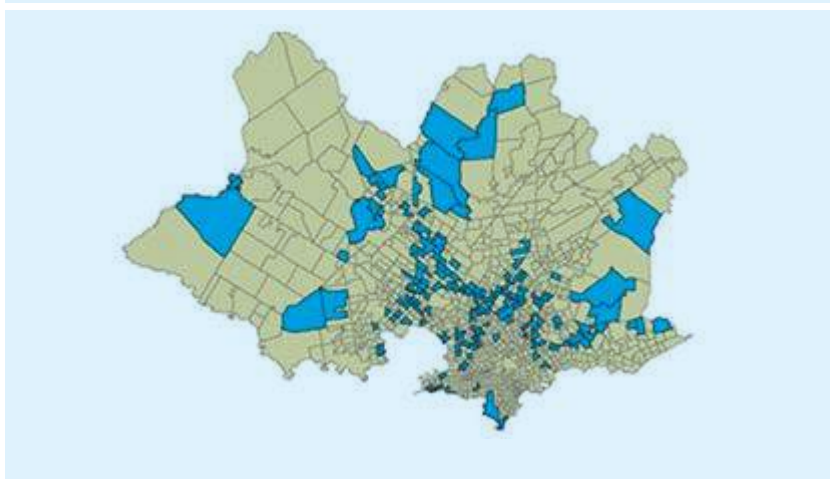
Los niveles educativos alcanzados muestran un incremento en el tramo superior de educación con respecto a los anteriores contextos, en tanto el 17,01% de la población residente alcanzó el nivel terciario. El 46,86% alcanzó el nivel secundario de formación, un 20,42 % lo hizo hasta el ciclo básico y el 25,95% alcanzó solamente el nivel primario. En estos contextos, las personas que no recibieron formación alguna constituyen el 0,68% de la población residente.

En cuanto a la distribución de la población por franjas etarias, se observa que existe una composición bastante equilibrada; las personas que tienen entre 16 y 45 años constituyen las franjas etarias contiguas que concentran mayor cantidad de residentes alcanzando al 42,15% de los mismos. La presencia de niños y adolescentes de hasta 15 años disminuye con respecto a los anteriores contextos representando el 18,75% de la población. Es importante destacar que se observa un incremento en las franjas etarias que superan los 45 años, las cuales acumulan el 39,10% de la población, aspecto que puede estar vinculado a mayores niveles de bienestar que favorecen la esperanza vida de la población residente.

En cuanto a la fecundidad, se observa que aumentan los registros de mujeres en edad reproductiva que no tienen hijos, constituyendo el 33,25% de las mismas. Asimismo, se registra una menor presencia de mujeres con 3 o más hijos que constituyen el 20,64% de las que se encuentran en edad reproductiva, un indicador de que existe mayor control reproductivo que en los contextos antes mencionados.

La **Figura 4.3** presenta la ubicación geográfica de los 172 segmentos censales de la ciudad de Montevideo que reúnen las características antes reseñadas.

FIGURA 4.3. Ubicación de segmentos censales con prevalencia media de violencias y delitos sobre bienes materiales



4. Contextos con prevalencia alta de violencias y delitos ejercidos sobre bienes materiales

La agrupación de contextos que presentan una elevada prevalencia de delitos y violencias ejercidas sobre bienes materiales está integrada por 492 segmentos censales donde residen 558.849 personas, lo que equivale al 42,36% de la población de Montevideo. Dentro de estos contextos se registraron durante el periodo de estudio 134.210 casos; la relación entre los delitos y violencias ejercidas sobre personas y bienes materiales indica que por cada caso del primer factor, se registran 2,59 casos del segundo. La **Tabla 4.4** ilustra la relación de casos de acuerdo a la clasificación original por cada factor.

TABLA 4.4. Relación de casos en contextos con alta prevalencia de delitos y violencias contra bienes materiales

Hecho	f	f %
Daño	11146	8,3
Hurto	85762	63,9
Amenazas	7585	5,7
D.Sexuales	423	0,3
Homicidios	104	0,1
Lesiones	3874	2,9
P. Vecinales	1684	1,3
Rapiña	16072	12,0
Suicidio	725	0,5
V. Doméstica	6835	5,1
Total	134210	100,0

El perfil sociodemográfico de las personas que residen en estos contextos muestra que, en general, son los que poseen mayor nivel de bienestar. De hecho, solamente el 14% de los hogares de estos contextos presentan al menos una necesidad básica insatisfecha.

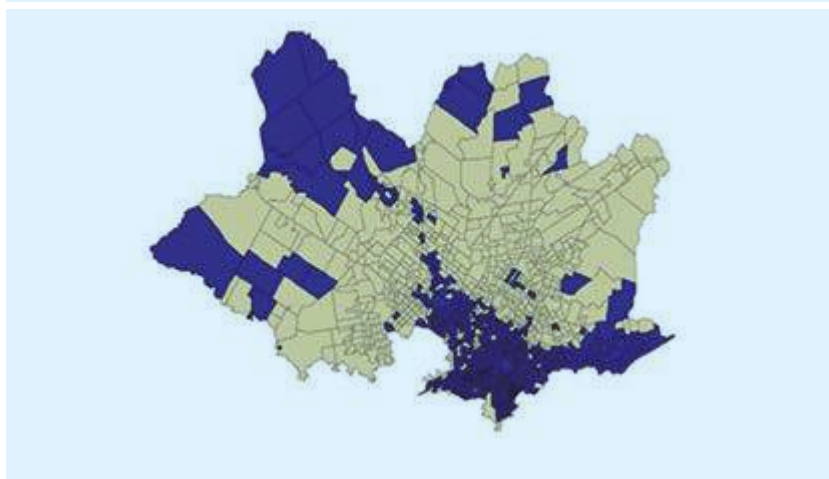
En cuanto a su vinculación con el trabajo, se observa que el 52,24% de la población se encuentra ocupada y el 2,98% está desempleada. El 31,29% forma parte de los inactivos y el 10,87% de las personas no alcanzan la edad mínima para trabajar. Para las restantes personas la variable no fue relevada en el censo.

El nivel educativo alcanzado de esta población se caracteriza por acumular más personas en los niveles superiores. El 39,32% de las personas alcanzó el nivel terciario y el 37,21% la educación media, siendo únicamente el 11,82% el que alcanzó la educación media básica. En contraposición a estos valores, las personas que llegaron al nivel primario conforman el 15,15% y las que no recibieron formación alguna el 0,34%.

Si se observa la distribución de la población por edades, se acentúan las características observadas en el contexto anterior, siendo las franjas que van de 16 a 45 años las que presentan mayor acumulación, con el 43,58% del total. En estos contextos las personas de hasta 15 años alcanzan el 14,75% de la población, constituyendo el valor más bajo de todos los contextos analizados. Asimismo, las personas ubicadas en las franjas etarias mayores a 45 años acumulan el 41,66% del total, lo que indica que se está ante los contextos con mayor presencia de adultos mayores. Al observar estos valores en relación con los niveles de fecundidad, se observa que existe correspondencia en tanto el 41,81% de las mujeres en edad reproductiva no tiene hijos. Al mismo tiempo, se registran los valores más bajos de Montevideo en lo que respecta a mujeres en edad reproductiva con 3 o más hijos, dado que constituyen el 16,43% de las mismas.

La **Figura 4.4** presenta la ubicación geográfica de los 492 segmentos censales de la ciudad de Montevideo que reúnen las características reseñadas.

FIGURA 4.4. Ubicación de segmentos censales con alta prevalencia de violencias y delitos sobre bienes materiales



Conclusiones

El análisis de conductas violentas y delictivas ocurridas en el periodo 2013 – 2015 en la ciudad de Montevideo permitió conocer que subyacen dos factores comunes bien diferenciados. Por un lado se encuentran los hechos que tienen afectación de la integridad física o psicológica de las personas, y por otro los que afectan estrictamente a los bienes materiales. Los espacios de la ciudad que han registrado estas violencias y delitos son susceptibles de ser clasificados por estos dos factores que subyacen a las conductas analizadas, lo que evidencia una elevada correlación en su distribución espacial así como en lo que respecta al perfil sociodemográfico de quienes residen en los distintos contextos.

La clasificación realizada permitió observar que las violencias y delitos ejercidos sobre las personas poseen una concentración muy elevada en los contextos periféricos de la ciudad, los cuales se caracterizan por registrar valores altos en cuanto a necesidades básicas insatisfechas, bajos niveles educativos y de inserción laboral, elevada presencia de adultos jóvenes, niños y adolescentes de hasta 15 años, así como niveles elevados de fecundidad.

Si se toman en consideración los espacios urbanos donde se ponen de manifiesto estas características, se observa que el 43,32% de la población queda incluido en los mismos, y particularmente el 13,13% en contextos donde estos hechos se manifiestan con mayor intensidad.

En un extremo opuesto, se observan contextos de alta y media prevalencia de delitos y violencias ejercidas sobre bienes materiales, que afectan en conjunto al 56,64% de la población de la ciudad y con un nivel de mayor intensidad al 14,28%. La agrupación de contextos urbanos que se ven afectados por estas violencias y delitos tienden a ubicarse sobre el sur de la ciudad. Se caracterizan por niveles de bienestar mayores al resto de la población, en tanto registran pocos hogares con necesidades básicas insatisfechas, elevados niveles de ocupación y formación promedio ubicada en los tramos educativos más altos. Asimismo, se observa que en estos contextos hay una distribución poblacional por edades que tiende a centrarse en los tramos etarios de población adulta joven, notándose bajos registros de niños y adolescentes de hasta 15 años, a la vez que una mayor concentración de población en los tramos que van más allá de los 45 años con respecto a los restantes contextos. En cuanto a los niveles de fecundidad, se observa que existe una importante postergación de la maternidad, dado que se registran los valores más altos de mujeres en edad reproductiva sin hijos.

Los datos observados permiten concluir que si bien es correcto lo señalado por las investigaciones de las últimas décadas en cuanto al aumento de los delitos violentos, el mismo no afecta de igual forma a todos los espacios urbanos de la ciudad sino que es mucho más intenso en los sectores más vulnerables, lo que pone de manifiesto que los problemas vinculados a la seguridad pública constituyen una dimensión más de su precariedad. Si bien se reconocen contextos con elevada victimización en distintos espacios urbanos de la ciudad, la naturaleza de las violencias y delitos cometidos no es la misma.

El delito violento, fuente de mayor preocupación para la población y generador por excelencia del sentimiento de inseguridad, es una manifestación de los niveles de violencia interpersonal naturalizados en buena parte de los contextos urbanos de la ciudad, los cuales se asocian a otras formas de violencias estructurales presentes en los mismos. Los

desbordes de estas violencias y delitos, padecidos cotidianamente por estos sectores de la población, cuando alcanzan los espacios más favorecidos de la ciudad son vistos y amplificados como el avance de una alteridad que perturba la convivencia pacífica. Esto provoca una creciente demanda de seguridad y de medidas represivas que apuntan a reforzar la contención de estas expresiones de mundos de vida paralelos que coexisten en el espacio urbano.

Las demandas de seguridad, promovidas fundamentalmente por los sectores más conservadores de la sociedad, no encuentran un correlato con la mitigación de las desigualdades sociales y precarización que experimentan los contextos con niveles más elevados de violencia interpersonal, lo que encierra una contradicción fundamental que remite a la cronicidad, expansión e intensificación de los procesos de naturalización. El deterioro de los lazos sociales que afecta a los factores de prevención primaria tales como la familia, la comunidad, los vínculos educativos y laborales, se ve resentido aún más con las distintas expresiones de violencia, lo cual remite a la necesidad de construir la seguridad pública desde una perspectiva integral, en estrecha relación con el desarrollo de acciones tendientes a mitigar los factores más estructurales de la vulnerabilidad, pobreza y exclusión social.

Por lo tanto, es necesario pensar y discutir la seguridad pública como una dimensión más del bienestar social, particularmente, relativizando la centralidad de las medidas punitivas en favor de aquellas que buscan limitar los factores precursores de la violencia.

Nota: *En Anexo al final de esta publicación se amplía información sobre metodología del estudio referido.*

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CIFRA (2016): *Las víctimas de delitos en Uruguay en los 12 últimos meses*. [online] Disponible en: <http://www.cifra.com.uy/index.php/2016/05/31/las-victimas-de-delitos-en-uruguay-en-los-ultimos-12-meses/>
- CNCS (2014): Sexta edición de la Encuesta de Victimización. [online] Disponible en: <http://www.cncs.com.uy/content/uploads/Sexta-Edicion-Encuesta-de-Victimizacion-2013-2014.pdf>
- CNCS (2015): Séptima edición de la Encuesta de Victimización. [online] Disponible en: <http://www.cncs.com.uy/content/uploads/Septima-Edicion-Encuesta-de-Victimizacion-2014-2015.pdf>
- Equipos Mori (2011): Encuesta de victimización https://www.minterior.gub.uy/images/stories/encuesta_victimizacion.pdf
- Filardo V. et al. (2007): «Miedos urbanos y espacios públicos en Montevideo», en *El Uruguay desde la Sociología V*, Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Sociología, Montevideo.
- INE (2011): Unidades Geoestadísticas. [online] Disponible en: <http://www.ine.gub.uy/documentos/10181/18006/definiciones+para+web.-pdf/896410b7-f7c2-40f0-b5c3-4d7b7326f51c>
- Katzman R. (1997): *Marginalidad e integración social en Uruguay*. [online] Disponible en: <http://www.cepal.org/es/publicaciones/28764-marginalidad-e-integracion-social-en-uruguay>.
- Kessler G. (2009): *El sentimiento de inseguridad: sociología del temor al delito*. Siglo Veintiuno Editores, Buenos Aires.
- López-Roldán, P.; Fachelli, S. (2015): «Análisis factorial» en P. López-Roldán y S. Fachelli: *Metodología de la Investigación Social Cuantitativa*. Bellaterra (Cerdanyola del Vallès): Dipòsit Digital de Documents, Universitat Autònoma de Barcelona. Capítulo III.11. 1ª edición. Edición digital: <http://ddd.uab.cat/record/142928>
- Moras L. (1996): Evolución de la delincuencia en Uruguay. [online] Disponible en: <http://repositorio.cepal.org/handle/11362/28782>
- Paternain R. (2008): *Panorama de la violencia, la criminalidad y la inseguridad en Uruguay. Datos tendencias y perspectivas*. PNUD, Montevideo.



Capítulo 5

Transformaciones estratégicas y operativas en la Policía Nacional. El Programa de Alta Dedicación Operativa (PADO)

*Mario Layera*²²

En febrero del año 2015 fue promulgada en nuestro país una nueva Ley Orgánica Policial²³ que sustituyó a la ley vigente desde el año 1971.

La nueva ley establece que el orden y la seguridad pública interna son competencia exclusiva del Estado, y que su mantenimiento lo realiza el Poder Ejecutivo a través del Ministerio del Interior.

La Policía Nacional es definida como una fuerza civil y pública, en materia de seguridad, organizada en un cuerpo de carácter nacional y profesional. Sus actividades principales se desarrollan en torno a dos grandes áreas. La primera, de carácter administrativo, se dirige, entre otros cometidos, a garantizar el cumplimiento de las leyes, auxiliar y proteger a las personas, custodiar sus bienes, mantener y restablecer el orden y la seguridad, prevenir delitos y faltas así como reprimir conductas delictuales. Asimismo, la Policía tiene cometidos como auxiliar de la Justicia, investigando delitos y apoyando el proceso de investigación de los tribunales competentes, entre otras acciones.

La nueva legislación que regula a la institución policial desde el año 2015 forma parte de un proceso de reforma más amplio y complejo, que se viene impulsando en Uruguay, y que entre otros aspectos se dirige a transformar el modelo de acción policial centrado en la reacción y/o represión del

.....
22 Director de la Policía Nacional. Comisario General, Ministerio del Interior de la República Oriental del Uruguay.

23 Ley Orgánica Policial. Nro. 19.315, D.O. 24 feb. 2015.

delito hacia uno focalizado en prevenir o impedir los mismos, lo que supone desmontar la cultura profesional que históricamente ha primado en la Policía.

La reforma policial ha implicado transformaciones en la gestión de la institución, cambios en sus metodologías de trabajo, incorporación de avances tecnológicos, y profesionalización de sus funcionarios. Por mencionar solo algunos de los muchos cambios realizados y en proceso, se puede destacar:

- Mejora del servicio 911 de atención a la ciudadanía y creación del Centro de Comando Unificado (CCU), una unidad de monitoreo del delito y gestión de los recursos policiales que opera en coordinación con todas las jefaturas del país.
- Inversiones en las infraestructuras de las comisarías para optimizar los modelos de atención.
- Aumento de la flota de vehículos y del número de policías dedicados al patrullaje.
- Adquisición de equipos de alta calidad, uniformes, chalecos, armamentos, etc.
- Mejoras salariales.
- Avances en la formación profesional y la capacitación permanente de los policías. Esto implicó acuerdos con universidades y centros criminológicos destacados a nivel internacional.
- Transformación de la Guardia Republicana en una fuerza de alcance nacional en la que se fusionaron las guardias Metropolitana y de Coraceros.
- Creación de oficinas de Asuntos Internos y de Auditoría Interna.
- Incorporación de nuevas tecnologías y sistemas de información adap-

tados a nuevas formas de violencia y criminalidad. Geolocalización y georreferenciación de los policías desplegados en el territorio para racionalizar y optimizar el patrullaje.

- Incorporación de Tecnologías de Investigación Criminal.
- Creación del Sistema de Gestión de Seguridad Pública (SGSP) que registra las denuncias policiales de todo el país permitiendo definir las zonas con mayor concentración de hechos delictivos.
- Mejoras en los sistemas de información para analizar el comportamiento del crimen y monitorear el accionar policial.
- Incorporación de los Compromisos de Gestión, con estímulos al cumplimiento de las metas establecidas.

El Programa de Alta Dedicación Operativa (PADO) forma parte y se nutre de estas transformaciones impulsadas en la Policía Nacional en los últimos años.

La ecuación de seguridad. Un modelo para el análisis criminal

La descentralización operativa impulsada en la Policía uruguaya se aplicó considerando los resultados de un estudio realizado mediante la Ecuación de Seguridad que permite apreciar tanto la situación de carácter interno de la institución policial como conocer la situación criminal y de seguridad.

Esta metodología considera, en todo evento de seguridad pública, a los diferentes actores involucrados, y se focaliza en el estudio de la ocurrencia de delitos a partir de un modelo matemático que incorpora información sobre tipo y cantidad de delitos por zona, conjuntamente con otras covariables importantes que se clasifican en cuatro grupos: características del despliegue policial, perfiles delictivos, características urbanísticas y perfiles de las víctimas.

FIGURA 5.1. Elementos constitutivos de la Ecuación de Seguridad



Indicadores generales:

- Los policías: cantidad, selección, capacitación y motivación.
- Modalidad del despliegue: pie a tierra, vehículos de dos o cuatro ruedas.
- Metodología:
 - a) Prevención: atención a una actitud sospechosa; identificación de requeridos o personas con antecedentes; control de drogas y armas.
 - b) Información: escenario ambiental; víctima; conducta criminal; detección de conflictos.
 - c) Respuesta: baja en los tiempos de respuesta; demoras de entre 3 y 5 minutos en respuesta a emergencias donde hay riesgo de vida humana; registro de la denuncia; atención a la víctima.
- Planificación y control a través de la Unidad de Análisis Criminal (UAC).
- Operaciones encubiertas.

El Programa de Alta Dedicación Operativa

Diversas investigaciones en criminología desarrolladas en las últimas décadas, algunas de las cuales son analizadas en otros capítulos de este libro, han concluido que los delitos se concentran en pequeñas unidades territoriales. Es decir, el delito no se distribuye aleatoriamente en el espacio sino que se concentra en determinados lugares y esta concentración es relativamente estable en el tiempo. Por lo tanto, si se implementan controles específicos de la Policía en estos lugares y horarios será posible reducir la frecuencia de los eventos delictivos.

El Programa de Alta Dedicación Operativa (PADO), creado por la Ley de Presupuesto N° 19.355 del año 2015, es un programa de patrullaje de la Policía focalizado en las zonas donde se concentra el delito. Se ha implementado, desde abril de 2016, en los departamentos de Montevideo, Canelones y San José.

El PADO se encuentra comprendido dentro de la estructura orgánica del Ministerio del Interior. La Unidad responsable es la Dirección de la Policía Nacional, a través de la UAC. Es implementado a través de las jefaturas y algunos circuitos de Montevideo y Canelones están a cargo de la Guardia Republicana.

Desde el punto de vista financiero, el programa tiene una partida presupuestal específica que se destina al pago de la dedicación exclusiva y flexible de los funcionarios a cargo, pero la mayor parte de su presupuesto proviene de las unidades ejecutoras que contribuyen a su implementación como la Jefatura de Policía y la Guardia Republicana.

Como se señala en la Evaluación de Diseño, Implementación y Desempeño del PADO realizada por OPP (2016): "Como resultados a mediano y largo plazo, la intervención se propone contribuir a disminuir globalmente los delitos contra la propiedad, a incrementar la eficacia en el esclarecimiento de delitos, a incrementar la confianza de la ciudadanía en la policía y a mejorar la percepción de seguridad en la población. Esa contribución se lograría mediante resultados en el corto plazo: la reducción de delitos contra la propiedad en circuitos patrullados por el programa, el fortalecimiento de la disciplina ope-

rativa del personal PADO y la mejora del ambiente (disminución de desorden urbano) en los circuitos”.

En la Jefatura de Policía de Montevideo, el patrullaje a cargo del PADO se realiza en zonas definidas por la UAC a partir del procesamiento y análisis de los datos aportados por el Sistema de Gestión de Seguridad Pública (SGSP). Este análisis permite definir puntos, segmentos y circuitos donde se concentran los delitos, fundamentalmente rapiñas, y evaluar cambios en la magnitud y distribución de los mismos en aquellos circuitos que son patrullados.

Los criterios que se utilizan para la definición de las zonas de patrullaje son los siguientes:

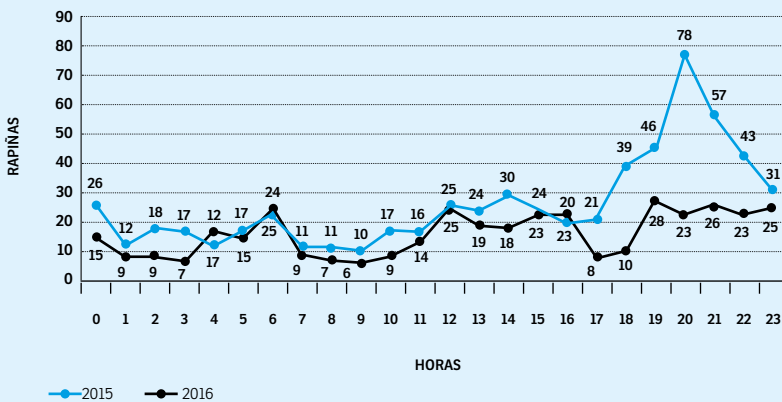
- **PUNTO CRÍTICO:** es un lugar, con una extensión de hasta 10 metros, que concentra hasta 14 rapiñas al año.
- **SEGMENTO:** es un conjunto de puntos críticos, en un espacio de aproximadamente 100 metros, y hasta un máximo de 200 metros, con al menos 15 rapiñas por año.
- **CIRCUITO:** es un área de segmentos y puntos críticos, relativamente próximos, que concentran un alto porcentaje de rapiñas y se encuentra delimitada a través de sus principales avenidas.

FIGURA 5.2. Vista del Circuito A con Segmentos.



FIGURA 5.3. Visualización por hora de las rapiñas registradas dentro de los circuitos en los primeros 30 días de la implementación del P.A.D.O., comparadas con el mismo período del año 2015.

Rapiñas registradas dentro de los CIRCUITOS por hora, del 11 de abril al 10 de mayo, Año 2015 (629 Rap.)- Año 2016 (393 Rap.)



Disminuye el pico de concentración (hora 17 a 23), registrándose un descenso del 37% de las rapiñas ocurridas dentro de los circuitos en el presente año con respecto al año 2015.

Una vez definidas las zonas, se asigna a cada circuito un equipo integrado por un oficial (con vehículo de cuatro ruedas), entre dos y tres policías de a pie por segmento, y de dos a cuatro policías en moto. Cada equipo actúa en un horario de ocho horas que en general comienza entre las 14 y las 17 horas.

Los vehículos tienen equipos que permiten las comunicaciones así como la trazabilidad de los recorridos. Asimismo, disponen de acceso remoto a base de datos para controlar vehículos y personas, y se están incorporando equipos de identificación de huellas dactilares y cámaras corporales para facilitar la detención e inspección.

En el marco de sus tareas de prevención, los policías del PADO están habilitados para pedir identificación e interrogar personas o conductores y eventualmente registrarlos. En caso de producirse una detención, el traslado lo realizan las Unidades de Respuesta Policial o la seccional. De no ser posible se recurre a móviles de apoyo del Grupo de Reserva Táctica (GRT) y finalmente, como última opción, se traslada en el móvil del oficial del circuito.

Aproximadamente cada 45 días se rota a los equipos de circuito, aunque la rotación de los policías de a pie suele ser más frecuente y, en caso de haber realizado un arresto, la rotación es inmediata.

El PADO requiere de funcionarios policiales que trabajen en lugares específicos y en horarios, fundamentalmente, de la tarde y la noche que es cuando se concentran los delitos. Dado que se trata de un requerimiento que no siempre coincide con las condiciones habituales de trabajo de los policías, el programa se conformó con un cuerpo policial integrado por funcionarios con dedicación exclusiva que reciben por esa razón una compensación salarial. El Artículo 151 de la Ley 19.355 de creación del PADO, establece: "El personal designado que se integrará voluntariamente para desempeñar funciones en el programa tendrá dedicación exclusiva y estará a disposición de las órdenes del jerarca para cumplir funciones exclusivamente operativas, en cualquier horario de la jornada y con la flexibilidad horaria que requiera la autoridad".

Si bien el patrullaje preventivo es el componente central del PADO, incluyendo la posibilidad de identificar e interrogar personas que puedan estar requeridas, así como efectuar detenciones de ser necesario, esta tarea se complementa con un relevamiento ambiental que permite

reconocer en las zonas de patrullaje factores que puedan promover o estimular delitos, coordinando con las instituciones responsables para darles solución. Asimismo, el programa incluye en su diseño una permanente capacitación de los funcionarios policiales que lo integran, la que se realiza con una frecuencia mensual.

Resultados preliminares y consideraciones finales

TABLA 5.1. Resultados P.A.D.O en zona metropolitana período del 11/abril 2016 al 10/ abril 2017

RAPIÑAS REGISTRADAS DENTRO Y FUERA DE LOS CIRCUITOS				
DELITOS	AÑOS 2015 /2016	AÑOS 2016 /2017	Diferencia	%
DENTRO DE LOS CIRCUITOS	8.252	6.206	-2.046	-24,79%
FUERA DE LOS CIRUITOS	12.047	12.267	220	1,83%
TOTAL	20.299	18.473	-1.826	-9,00%

RAPIÑAS DENTRO DE LOS CIRCUITOS EN HORARIO P.A.D.O			
AÑOS 2015 /2016	AÑOS 2016 /2017	Diferencia	%
4.086	2.407	-1.679	-41,09 %

RAPIÑAS REGISTRADAS DENTRO DE LOS SEGMENTOS				
HORARIO	AÑOS 2015 /2016	AÑOS 2016 /2017	Diferencia	%
EN 24HS	3.809	2.283	-1.526	-40,06%
HORARIO P.A.D.O	1.944	810	-1.134	-58,33%

FIGURA 5.4. Visualización por hora de las rapiñas registradas en el departamento de Montevideo en el 1er año del P.A.D.O. Rapiñas por hora (Tentativa y consumada)

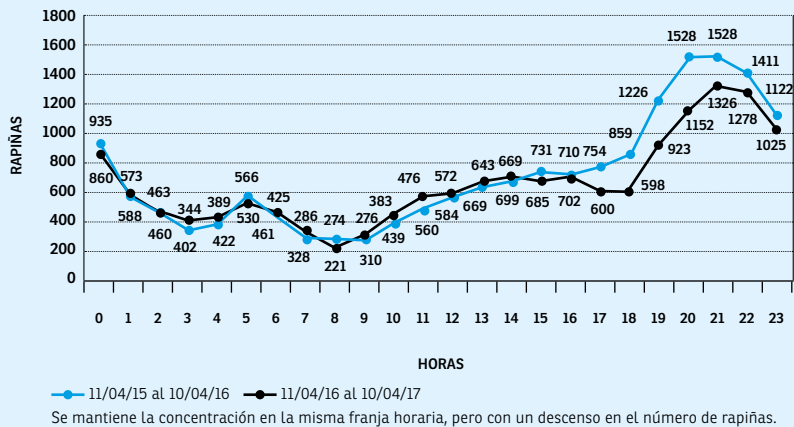


FIGURA 5.5. Visualización por hora de las rapiñas registradas dentro de los circuitos P.A.D.O. Del departamento de Montevideo en el 1er año de implementación

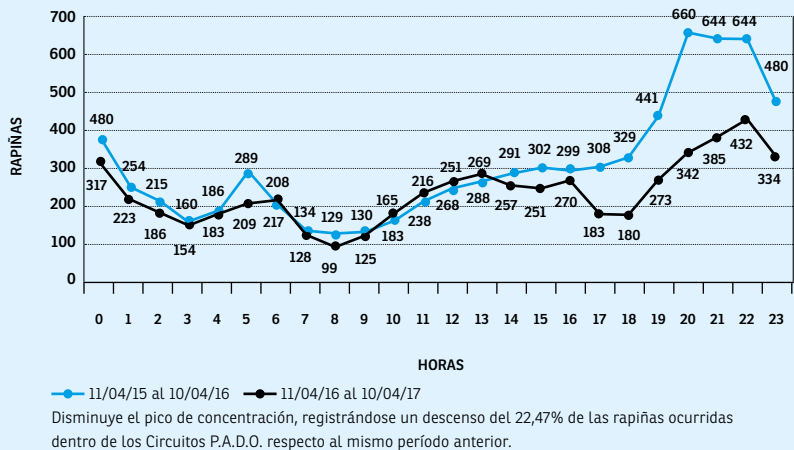


FIGURA 5.6. Visualización por hora de las rapiñas ocurridas los primeros 30 días del P.A.D.O. Rapiñas por hora, del 11 de Abril al 10 de Mayo, Año 2015 (1351 Rap.)- Año 2016 (1150 Rap.)

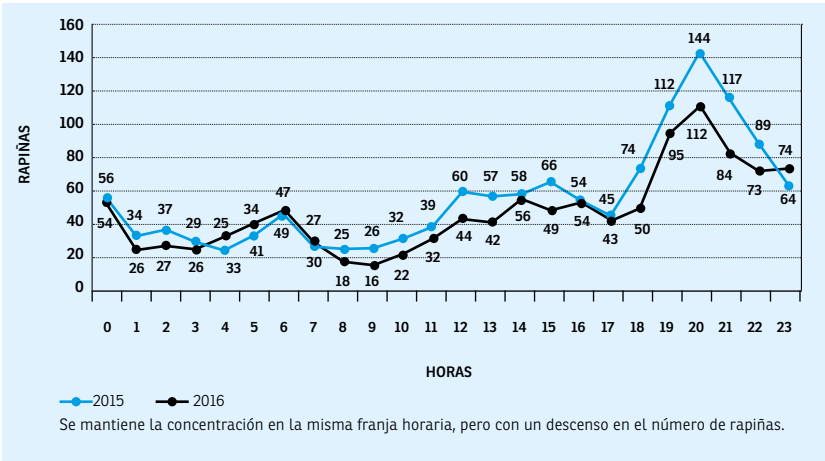


TABLA 5.2. Efectos sobre otros delitos en el área metropolitana

DELITOS	11/4/15 al 10/4/16	11/4/16 al 10/4/17	Dif.	Var.
COPAMIENTO	54	23	-31	-57,41%
SECUESTRO	32	20	-12	-37,50%
APROPIACIÓN DE COSAS PERDIDAS POR ERROR O CASO FORTUITO	65	41	-24	-36,92%
LESIONES GRAVÍSIMAS	35	23	-12	-34,29%
RECEPTACIÓN	195	137	-58	-29,74%
ATENTADO CONTRA LA SEGURIDAD DE LOS TRANSPORTES	602	431	-171	-28,41%
VIOLENCIA PRIVADA	383	302	-81	-21,15%
OMISIÓN DE LOS DEBERES INHERENTES A LA PATRIA POTESTAD	85	69	-16	-18,82%
ABIGEATO	346	284	-62	-17,92%
CIRCULACIÓN O VENTA DE MONEDA FALSIFICADA O ADULTERADA	81	67	-14	-17,28%
VIOLACIÓN	170	142	-28	-16,47%
LESIONES GRAVES	308	260	-48	-15,58%
DISPARO DE ARMAS DE FUEGO Y PETARDOS EN POBLADO	110	94	-16	-14,55%
INCENDIO	1.330	1.148	-182	-13,68%
RAPIÑA	20.299	18.472	-1.827	-9,00%
PORTE Y / O TENENCIA DE ARMAS	158	148	-10	-6,33%
HOMICIDIO	197	182	-15	-7,61%
ULTRAJE PÚBLICO AL PUDOR	91	86	-5	-5,49%
VIOLACIÓN DE DOMICILIO	113	107	-6	-5,31%
LESIONES PERSONALES	5.571	5.286	-285	-5,12%
APROPIACIÓN INDEBIDA	1.721	1.645	-76	-4,42%
DISPARO CON ARMA DE FUEGO O ACOMETIMIENTO	307	300	-7	-2,28%
ATENTADO VIOLENTO AL PUDOR	610	599	-11	-1,80%
HURTO	69.112	67.808	-1.304	-1,89%
VIOLENCIA DOMÉSTICA	16.847	16.676	-171	-1,02%
DAÑO	9.824	9.763	-61	-0,62%

El PADO constituye un importante avance hacia la transformación del modelo de gestión de la Policía así como de las estrategias para combatir los delitos y mejorar la seguridad ciudadana. Implica trabajo en equipo, movilidad de los recursos, mando unificado y patrullaje basado en evidencias. Al mismo tiempo, define procesos y protocolos dirigidos a disminuir los tiempos de respuesta, mejorar la eficiencia y optimizar recursos.

Si bien se trata de un programa de reciente implementación, que se encuentra en permanente evaluación y al que será necesario realizar ajustes y modificaciones, la experiencia desarrollada en este primer año y las evaluaciones realizadas hasta el momento auguran su consolidación en la Policía Nacional.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Ley Orgánica Policial, Nro. 19.315. D.O. 24/02/2015.

Ley de Presupuesto Nacional, Nro. 19355. D.O. 30/12/2015.

OPP (2016): Evaluación de Diseño, Implementación y Desempeño (DID) de la intervención Programa de Alta Dedicación Operativa (PADO). Presidencia de la República. Oficina de Planeamiento y Presupuesto, Montevideo.

Registro fotográfico



POLICIA



POLICIA

A



DE RESERVA TÁCTICA











9.11











POLICIA







SMI-3168
OFICIAL - URUGUAY













01



02



03



04



05



06



07



08



09



10



11



12



13



14



15



16



17



18



19



20



21

Foto 1 (Parte 1) Reunión del equipo de autoridades ministeriales en el Centro de Reuniones del Comando del Ministerio del Interior. Pág. 22 - 21.

Foto 2 (capítulo 1) El Ministro Bonomi durante la reunión semanal del Comando del Ministerio del Interior. Pág. 24.

Foto 3 (capítulo 2) Centro de Reuniones del Comando del Ministerio del Interior. Pág. 32.

Foto 4 (Parte 2) Patrullaje a pie de rutina de los agentes del Programa de Alta Dedicación Operativa. Pág. 50 - 51.

Foto 5 (capítulo 3) Procedimiento policial del Programa de Alta Dedicación Operativa. Pág. 52.

Foto 6 (capítulo 4) Operadores del Centro de Comando Unificado. Pág. 72.

Foto 7 (capítulo 5) Patrullaje aéreo de la zona costera de la Ciudad de Montevideo. Pág. 96.

REGISTRO FOTOGRÁFICO

Foto 8 Agentes del Programa de Alta Dedicación Operativa patrullan la zona céntrica de Montevideo. Pág. 112 - 113.

Foto 9 Procedimiento policial del Programa de Alta Dedicación Operativa. Pág. 114 - 115.

Foto 10 Patrullaje aéreo sobre área metropolitana de la ciudad de Montevideo. Pág. 116 - 117.

Foto 11 Agentes del Programa de Alta Dedicación Operativa dialogan con un vecino. Pág. 118 - 119.

Foto 12 Agentes del Programa de Alta Dedicación Operativa en un procedimiento de rutina. Pág. 120 - 121.

Foto 13 Agentes del Programa de Alta Dedicación Operativa patrullan a pie la zona céntrica de Montevideo. Pág. 122 - 123.

Foto 14 Procedimiento policial del Programa de Alta Dedicación Operativa. Pág. 124 -125.

Foto 15 Vehículos de apoyo al Programa de Alta Dedicación Operativa. Pág. 126 - 127.

Foto 16 Agentes del Programa de Alta Dedicación Operativa en un procedimiento de rutina. Pág. 128 - 129.

Foto 17 Patrullaje de agentes del Programa de Alta Dedicación Operativa en la zona de la Unión (Montevideo). Pág. 130 - 131.

Foto 18 (Parte 3) Operadores del Centro de Comando Unificado orientando la respuesta policial tras una denuncia. Pág. 134 - 135.

Foto 19 (capítulo 6) Agentes del Programa de Alta Dedicación Operativa dialogan con un vecino. Pág. 136.

Foto 20 (capítulo 7) Personal del Programa de Alta Dedicación Operativa toma una denuncia in situ. Pág. 154.

Foto 21 (capítulo 8) Agentes del Programa de Alta Dedicación Operativa dialogan con una vecina. Pág. 180.





PARTE III

EVALUACIONES PRIMARIAS
Y PROYECCIÓN A FUTURO



POLICIA

Capítulo 6

Evaluación de medidas aplicadas en la Policía de Montevideo durante el período 2013-2015

*Alejandro Cid*²⁴

En el período 2013-2015 se concentraron varias medidas aplicadas por la Policía de Montevideo. La evidencia empírica internacional sugiere que estas medidas deberían haber tenido efecto en la tasa de delitos violentos. El presente informe evalúa su impacto en la tasa de rapiñas en Montevideo comparando la evolución en algunas zonas de la capital respecto a otras del interior del país.

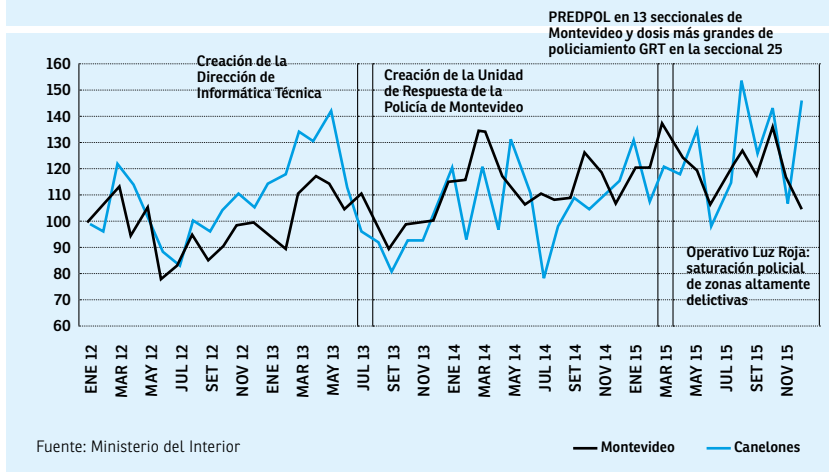
Medidas aplicadas

La **Figura 6.1** permite visualizar el ritmo de las medidas tomadas junto con la evolución de la variable de interés, la rapiña, en los dos departamentos con mayor incidencia de la misma. El índice fue construido de manera que tome el valor 100, tanto para Montevideo como para Canelones, en enero de 2012.

.....

24 Doctor en Economía. Profesor, Universidad de Montevideo.

FIGURA 6.1. Índice de rapiñas mensuales en Montevideo y Canelones



A mediados de 2013 comenzaron a implementarse nuevas medidas vinculadas al policiamiento y a la organización de la Jefatura de Montevideo:

- Se descentraliza en cuatro jefaturas territoriales.
- Se reconfigura la estructura de cada jefatura que pasa a estar conformada por un comisario, un área de investigación y un área de respuesta de patrullero.
- Se incluye una quinta jefatura integrada por una División de Tránsito, un Grupo de Reserva Táctica (GRT) y la División Bus Seguro, entre otras divisiones.
- Se crea la Dirección de Información Táctica (DIT) profundizándose la distribución del patrullaje de acuerdo al análisis de delitos georreferenciados.
- Se crea la Unidad de Respuesta (URPM) de la Jefatura de Montevideo, que permite descentralizar el patrullaje.

A comienzos del año 2015 se profundizan las medidas, destacándose: la *Operación Luz Roja*, que consistió en la saturación del patrullaje en los lugares con mayores índices delictivos; la profundización en el uso del software PredPol, que pasa a ser utilizado por la mitad de las seccionales de Montevideo; el incremento del policiamiento en la Seccional 25^a.

Es de señalar, además, que entre los años 2013 y 2015 se implementa el Programa de Gestión Integrada Local de Seguridad Ciudadana, un proyecto financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) con una contrapartida local, que es administrado y gestionado por el Ministerio del Interior (MI). El Programa tiene por objetivo general contribuir a la disminución del delito violento en la ciudad de Montevideo, mediante acciones focalizadas de prevención y control.

El Componente I del Programa consistía en el desarrollo de un modelo policial orientado a la solución de problemas que comprendía: capacitación en policiamiento comunitario, investigación y análisis criminal a 375 funcionarios policiales; fortalecimiento de la infraestructura tecnológica y cuerpo docente de la Academia Nacional de Policía; reorganización y mejora tecnológica de algunas comisarías. La Seccional 25^a, creada en 2012, tuvo prioridad para el desarrollo de gran parte de estas medidas.

El Componente II se centraba en el fortalecimiento de la red social de prevención de violencia juvenil, y fue ejecutado por el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES). Entre otras acciones, se propuso: brindar servicios de atención a menores en conflicto con la ley, desarrollar un sistema de alerta temprana de violencia juvenil y activar mecanismos de articulación interinstitucional con el resto de las prestaciones sociales.

Metodología

Una posible estrategia para evaluar el efecto de las medidas implementadas era comparar, para el departamento de Montevideo, el número de rapiñas después de tomadas todas las medidas (a fines del año 2015) respecto al número de rapiñas antes de implementar las medidas (principios del año 2013). Es lo que se conoce como análisis *Pre-Post*. Sin embargo, el método no se consideró apropiado ya que no se tendría contra quién

comparar y no se podría saber qué habría pasado con las rapiñas de no aplicarse dichas medidas. Por lo tanto, se definió emplear el siguiente método:

- Primero: seleccionar zonas del interior de Uruguay que tuvieran ciertas semejanzas con Montevideo.
- Segundo: analizar qué pasó en Montevideo con las rapiñas antes y después de las medidas. Esto permite conocer la evolución de las rapiñas en Montevideo entre 2013 y 2015.
- Tercero: analizar qué sucedió en una zona del interior del país con las rapiñas, antes y después de las medidas aplicadas en Montevideo. Se obtiene así una evolución de las rapiñas en una zona del interior del país entre 2013 y 2015.
- Cuarto: comparar la evolución de las rapiñas en Montevideo respecto a la evolución de las rapiñas en esa zona del interior del país. La diferencia entre la evolución de las rapiñas en Montevideo y en la zona elegida del interior del país es, precisamente, el efecto que tuvieron las medidas.

Este método para medir el impacto se conoce como *Diferencias-en-Diferencias*.

Una dificultad en el proceso fue conseguir una zona del interior del país comparable a Montevideo, el departamento donde ocurren el 80% del total de rapiñas de Uruguay.²⁵ Para el presente trabajo se probó en dos zonas del interior del país: en primer término en el departamento de Canelones, pues incluye algunas ciudades con alta densidad de población como departamento y en este sentido es comparable a Montevideo; en segundo lugar, se consideraron solamente las ciudades de Toledo y Las Piedras dado que presentan, en los últimos años, una alta concentración del delito.

.....

25 Observatorio Nacional sobre Violencia y Criminalidad (Ministerio del Interior).