

Registro Nacional de Evaluaciones de Intervenciones Públicas

Ficha técnica de la Evaluación de Diseño, Implementación y Desempeño (DID) del Programa de Alta Dedicación Operativa (PADO)

1. Descripción de la intervención

Nombre de la Intervención:	Programa de Alta Dedicación Operativa (PADO)		
Área Programática:	Seguridad Pública (14)	Objetivo de Desarrollo Sostenible:	Paz, Justicia e Instituciones Sólidas (16)
Organismo responsable:	Ministerio del Interior (MI) – Dirección General de Secretaría		
Objetivo de la intervención:	La intervención se propone contribuir a disminuir globalmente los delitos contra la propiedad, a incrementar la eficacia en el esclarecimiento de delitos, y 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 la reducción de delitos contra la propiedad en circuitos patrullados por el programa, el fortalecimiento de la disciplina operativa del personal PADO y la mejora del ambiente (disminución de desorden urbano) en los circuitos.		
Principales características:	La intervención consiste en un programa de patrullaje de la Policía focalizado en zonas que muestran concentración de delitos, y en los horarios en que se cometen con mayor frecuencia. Se ha aplicado en los departamentos de Montevideo, Canelones y San José desde abril de 2016. Se trata de un cuerpo policial con funcionarios con dedicación exclusiva, que reciben por ello una compensación salarial específica. El patrullaje consiste en la instalación en las zonas mencionadas de policías a pie y en vehículos, que disuaden y eventualmente reprimen delitos. Al mismo tiempo, la intervención trabaja en la mejora de condiciones ambientales (especialmente físicas) que pueden contribuir a la inseguridad.		
Presupuesto anual (2016):	\$U 538.500.900	Año de comienzo:	2016

2. Ficha técnica del estudio

Nombre:	Evaluación de Diseño, Implementación y Desempeño (DID) del Programa de Alta Dedicación Operativa (PADO).				
Tipo de estudio:	Evaluación de Diseño, Implementación y Desempeño (DID), con énfasis en diseño e implementación.				
Organismo responsable del estudio:	Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP); Dirección de Presupuestos, Control y Evaluación de la Gestión; Dirección de Gestión y Evaluación (AGEV).				
Año de realización:	2016	Período evaluado:	2016	Duración:	5 meses
Equipo evaluador:	Henry Trujillo, Marcos Baudean, Sergio Chanes				

2.1.Objetivo del estudio

Esta evaluación tuvo como propósito brindar insumos técnicos para: (i) facilitar el aprendizaje organizacional de la intervención; (ii) impulsar acciones de mejora y (iii) apoyar el proceso de toma de decisiones.

La evaluación del PADO fue motivada porque se trataba de una intervención que introducía cambios importantes en la lógica de funcionamiento de la policía, en especial por el uso de evidencia para organizar el patrullaje, y porque se impulsaba la proactividad y el análisis sistemático en la respuesta a los problemas de seguridad. Con esto se abandonan paradigmas tradicionales de funcionamiento policial, en general basados en la respuesta individual a eventos y en la represión antes que la prevención. Todo esto hacía relevante tener una evaluación de su fase inicial.

2.2.Estrategia metodológica

La estrategia metodológica de este estudio se basó en un enfoque formativo y sumativo. El enfoque formativo, guió la evaluación hacia la detección de lecciones aprendidas que pudieran ser incorporadas al desarrollo de la propuesta. Por su parte el enfoque sumativo, la orientó a la elaboración de juicios de eficacia, eficiencia, calidad, pertinencia y sostenibilidad sobre la intervención evaluada.

Como forma de asegurar la confiabilidad y validez de las conclusiones se recurrió a la triangulación en un sentido comparativo contemplando distintas dimensiones. Por un lado se triangularon datos, utilizando distintas fuentes aportadas por la intervención, o generadas por el equipo evaluador. En segundo lugar se combinó la expertise del equipo evaluador, conformando un equipo especialmente para la evaluación que integró disciplinas diferentes y complementarias. En tercer lugar se enriqueció el análisis con diferentes marcos teóricos, especialmente en materia de estrategias de policiamiento desarrolladas en las últimas décadas. Por último se combinaron metodologías cuantitativas y cualitativas.

Inicialmente se definió el alcance de la evaluación por parte de AGEV, partiendo de un enfoque participativo que busca involucrar a quienes gestionan la intervención en el proceso de evaluación, no solo en esta etapa sino también en la gestión de información y en la revisión de los informes intermedios y finales de la evaluación. El diseño de evaluación original se ajustó en función de nuevas preguntas de investigación que fueron surgiendo y la información disponible, manteniendo los lineamientos metodológicos y objetivos definidos al inicio del estudio.

Para asegurar la calidad técnica del producto y el cumplimiento de los objetivos del proceso de evaluación, se contó con la conducción técnica y el acompañamiento activo por parte de AGEV a través de todo el proceso.

La estrategia de análisis partió de la identificación del diseño de la intervención (sus resultados esperados, teoría del cambio, servicios, actividades, e indicadores), para luego analizar la consistencia del mismo con el problema o necesidad que la intervención PADO buscaba superar, y su coherencia con la implementación efectivamente realizada (estructura organizacional, procesos de producción de los servicios, funciones de gestión, coordinación). A

su vez se analizó en qué medida la intervención se estaba aproximando a los resultados esperados (beneficiarios, cobertura, focalización, y evolución de los indicadores específicos de cada resultado), y si había evidencia que permitiera explicar estos resultados a partir de su diseño e implementación. También se analizaron los costos y desempeño financiero de la intervención, y se plantearon juicios generales en relación a la sostenibilidad, continuidad y oportunidades de mejora de la misma. En particular, el PADO contaba desde su diseño con tratamiento sistemático de la información, lo que permitió realizar juicios claros sobre su desempeño. A esto se sumó la ventaja de contar con abundante literatura sobre el tipo de estrategia empleada por la intervención (policiamiento de “puntos calientes”).

2.3. Fuentes de información

2.3.1. Fuentes primarias

Las fuentes primarias (producidas en el marco del presente estudio) utilizadas en esta evaluación fueron las siguientes:

- Visitas de campo a la Unidad de Análisis Criminal (unidad donde se procesa la información que es utilizada para organizar el patrullaje)
- Entrevistas en profundidad a integrantes de la Unidad de Análisis Criminal (jefes y técnicos), Jefes Operativos y Jefes de Policía responsables de la implementación del programa, al coordinador del Programa de Gestión Integrada Local de Seguridad Ciudadana del Ministerio del Interior, y a juristas externos al organismo, expertos en marco normativo de procedimiento policial.

2.3.2. Fuentes secundarias

Las fuentes secundarias (producidas por terceros) utilizadas en esta evaluación fueron:

- Información sobre delitos proporcionada por la Unidad de Análisis Criminal del MI. La UAC ha venido desarrollando una metodología de procesamiento y mapeo de datos del SGSP, con el asesoramiento de expertos internacionales, que ha sido el fundamento del diseño del PADO.
- Datos del Latinobarómetro y del Observatorio de Violencia y Criminalidad.
- Informes y documentos internos del MI.
- Información presupuestal proveniente del Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF) y de la aplicación ¿A dónde van nuestros impuestos? <http://agev.opp.gub.uy/advni/#/~cr-eacute-dito-total-2016>

2.4. Perfil del equipo técnico responsable

El equipo técnico que llevó adelante la evaluación se conformó con profesionales que combinaron conocimientos en las siguientes áreas: (i) políticas de seguridad; (ii) metodología de evaluación e investigación; (iii) análisis organizacional, y (iv) análisis de costos y presupuesto.

Para la integración del equipo se recurrió a profesionales contratados a través de llamados públicos. La coordinación del equipo estuvo a cargo de un técnico de AGEV que participó en el análisis y la elaboración del informe. A su vez se contó con una contraparte aportada por AGEV

que supervisó la calidad técnica del informe y ofició como enlace con la intervención evaluada para tramitar las solicitudes de información y coordinar las puestas en común.

2.5.Principales hallazgos

La intervención ha identificado de forma correcta el problema y ha desarrollado una estrategia adecuada para enfrentarlo. La teoría de cambio es correcta, en el sentido de que enlaza productos, resultados de corto y de largo plazo, aunque podría ser mejorada explicitando más la relación entre el objetivo de corto plazo de mejorar el ambiente y el resto de los resultados esperados. El PADO se inscribe dentro de cambios que buscan conducir a la policía a la adopción de una estrategia de policiamiento orientada a problemas, para lo que es importante la comprensión de la relación entre condiciones del entorno y delito, así como la generación de relaciones de confianza con la comunidad.

Con relación a esto, los datos muestran una importante cantidad de registros de personas por cada detenido. Además de reflejar debilidades en la eficiencia, un exceso de presión sobre la población puede tener consecuencias negativas a mediano plazo en la relación con la comunidad, lo que puede conspirar contra los logros. Además, puede haber una discusión legal respecto a si la ley de procedimiento policial admite la generalización de los pedidos de identificación que se realizan a los transeúntes, y existe el riesgo de que a mediano plazo estas prácticas afecten la legitimidad de la policía.

Pese a esto, se encuentra un aspecto positivo en que la intervención ha promovido la generación de vínculos entre los policías que realizan la vigilancia y los residentes. Otro aspecto destacable de la intervención es el uso de información para ajustar los procedimientos.

Pueden señalarse oportunidades de mejora en la incorporación de indicadores que midan resultados no esperados, y en la incorporación de instrumentos específicos para medir efectos positivos y negativos del programa en la población que reside en las zonas de actuación. Estos instrumentos deberían medir dimensiones relevantes (tales como confianza en la policía, legitimidad de la institución, confianza interpersonal) en grupos sociales delimitados (por ejemplo jóvenes).

Los datos respecto al comportamiento de los delitos durante el año 2016 parecen confirmar la eficacia de la intervención, ya que se constata un descenso en las rapiñas, lo que puede considerarse, al menos en parte, un efecto de la actuación de PADO. Esto se fundamenta en que las zonas de actuación de PADO registraron descensos muy importantes de la actividad ilegal. Además, otros delitos también experimentaron reducciones durante el período en que la intervención comenzó a funcionar- particularmente, delitos contra la persona como homicidios, violencia privada y lesiones-.