



P.A.D

Programa de Alta Dedicación Operativa (PADO)

Área Programática: Seguridad Pública Ministerio del Interior

El presente resumen ejecutivo fue elaborado por la División de Análisis y Evaluación de Políticas Públicas de AGEV-OPP. Este resumen recoge las principales conclusiones del informe final de la Evaluación de Diseño, Implementación y Desempeño (DID) e incorpora, además, el análisis de información complementaria surgida a partir del proceso de evaluación. De esta forma, se presenta un informe más breve que mantiene las principales conclusiones de la Evaluación DID en un formato que facilita su lectura.

El equipo de evaluadores estuvo conformado por integrantes de la Dirección de Gestión y Evaluación (AGEV) de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) y por evaluadores externos. Fue integrado por Henry Trujillo, Marcos Baudean y Gabriela Ferreira.

Si bien las Evaluaciones DID utilizan fundamentalmente información existente, en esta evaluación la información se complementó con entrevistas a integrantes de la intervención y actores claves.

La evaluación comprendió el período de actuación de la intervención, la cual comenzó en abril de 2016, y se desarrolló en el segundo semestre del mismo año.

Cabe destacar que la evaluación externa fue posible gracias a la apertura de las autoridades y equipos técnicos responsables de la intervención, quienes brindaron el acceso a la información disponible y su activa colaboración en las diferentes etapas del proceso de evaluación. Agradecemos especialmente la participación de Ana Sosa y del equipo técnico de la Unidad de Análisis Criminal, como también la colaboración de otros integrantes del Ministerio del Interior.

Las citas textuales extraídas del informe DID se identifican mediante el uso de comillas.

Presidencia de la República

Tabaré Vázquez
Presidente

Oficina de Planeamiento y Presupuesto

Álvaro García
Director

Martín Dibarbouré
Subdirector

Dirección de Presupuestos, Control y Evaluación de la Gestión

Lucía Wainer
Directora

Dirección de Gestión y Evaluación (AGEV)

Janet López
Directora

División Análisis y Evaluación de Políticas Públicas

Juan Pablo Móttola
Director

María Noel Cascudo
Federico Ott
Juan Manuel Lanza
Juan Manuel Regules
Nora Gesto
Ruy Blanco
Soledad Canto
Fernando Salas
Henry Trujillo

Agradecimiento: a todo el equipo interdisciplinario de la Dirección de Gestión y Evaluación, que participó en el proceso de elaboración del producto obtenido y contribuyó con esta publicación.

Los resúmenes ejecutivos son elaborados por AGEV en base a los resultados de las evaluaciones DID, las cuales son realizadas por equipos técnicos de evaluadores externos a la administración e integrantes de AGEV/OPP.

Los contenidos del documento no reflejan necesariamente la posición de las instituciones participantes.

Nota: es preocupación de la institución el uso de un lenguaje que no discrimine entre hombres y mujeres. Sin embargo, con el fin de no dificultar la lectura al utilizar en español “o/a” para marcar la existencia de ambos sexos, se hace uso del masculino genérico clásico, conviniendo que todas las menciones en dicho género representan a hombres y mujeres.

Datos de la publicación

Dirección de Gestión y Evaluación (AGEV-OPP)
Torre Ejecutiva Sur – Liniers 1324 – 5to. Piso
Montevideo, Uruguay
Tel. (+598-2) 150 int. 8001
Correo electrónico: contacto.agev@opp.gub.uy
Sitio web: www.opp.gub.uy/hacemos/presupuesto/agev
Primera Edición, marzo de 2017
Diseño: Cuareim diseño editorial
Fotos: Presidencia de la República Oriental del Uruguay, Oficina de Planeamiento y Presupuesto, Dirección Nacional de Apoyo al Liberado, Unidad de Comunicación del Ministerio del Interior.
Corrección: Belén Panzera
Coordinación editorial: Carolina Piñeyro
ISSN: 2301-1475
Imprenta:
Depósito legal:



INTRODUCCIÓN

Las evaluaciones de Diseño, Implementación y Desempeño (DID) son una herramienta destinada a contribuir con la mejora continua de los servicios públicos.

En este sentido, la Dirección de Gestión y Evaluación (AGEV) de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), que tiene entre sus cometidos promover prácticas e instrumentos que contribuyan a la gestión por resultados en la Administración Pública, impulsa el desarrollo de las evaluaciones de Diseño, Implementación y Desempeño.

Las Evaluaciones DID tienen el propósito de brindar insumos técnicos para identificar oportunidades de mejora en cuanto al diseño e implementación de la intervención pública evaluada, facilitando así el aprendizaje organizacional, impulsando acciones de mejora de los servicios públicos y apoyando el proceso de toma de decisiones.

Estas evaluaciones utilizan principalmente información existente complementada con visitas de campo y entrevistas a informantes calificados, como equipos técnicos de la intervención, beneficiarios o expertos sectoriales, entre otros. Por esto y los objetivos que se persiguen, se

diferencian de otros tipos de estudios como las evaluaciones de impacto, análisis organizacionales o evaluaciones de eficiencia.

Las evaluaciones DID identifican fortalezas y oportunidades de mejora optimizando tiempo y recursos. Tienen la característica de ser complementarias al seguimiento que realizan las instituciones y poseen una duración de cinco meses. El monitoreo informa sobre los avances o progresos, mientras que la evaluación se orienta a conocer las razones que pueden llevar a un determinado desempeño.

El principal beneficio de la evaluación es permitir que las autoridades tomen decisiones con un mayor nivel de información y conocimiento más profundo acerca del desempeño de las intervenciones públicas a su cargo.

El presente material compila los resúmenes ejecutivos de las evaluaciones DID y contribuye a uno de los objetivos de AGEV-OPP: promover el análisis, la evaluación y el monitoreo de las políticas públicas y el uso de herramientas de planificación y presupuestación para la mejora continua de los servicios, la optimización del gasto, la transparencia y la rendición de cuentas ante la ciudadanía.

1. DESCRIPCIÓN DE LA INTERVENCIÓN

El Programa de Alta Dedicación Operativa (PADO) es un programa de patrullaje de la Policía focalizado en zonas que muestran concentración de delitos, aplicado en los departamentos de Montevideo, Canelones y San José desde abril de 2016, y que tiene por objetivo reducir delitos contra la propiedad. Se trata de un cuerpo policial con funcionarios con dedicación exclusiva que reciben por ello una compensación salarial específica.

La intervención es llevada a cabo por la Dirección de la Policía Nacional (DPN) del Ministerio del Interior (MI) a través de la Unidad de Análisis Criminal (UAC) y se implementa por medio de las Jefaturas de Policía de Montevideo, Canelones y San José, y de la Dirección Nacional de Guardia Republicana. Su ámbito de acción corresponde entonces a estos tres departamentos, los cuales constituyen el área metropolitana de Montevideo y donde se concentra más del 90% de los delitos. La evaluación hace referencia, por consiguiente, a la actuación de la intervención en el área metropolitana y en el período de su funcionamiento (desde abril a noviembre de 2016).

El programa también se enmarca en un conjunto de cambios que se vienen procesando desde 2013, y que, entre otras cosas, intenta la adopción de una estrategia de policiamiento por orientación a problemas (POP). Este modelo “se caracteriza por concentrar el esfuerzo

en los problemas centrales de una comunidad- definidos como un conjunto de incidentes-, más que en eventos delictivos particulares. Esto implica el trabajo con la comunidad en la definición de los problemas, la comprensión global de las dinámicas criminogénicas que les dan origen, y la orientación hacia el cambio de esas dinámicas. De esta forma, la POP tiende a enfocarse en el tratamiento de los factores situacionales y ambientales que pueden estar dando lugar al delito”. Además, el informe señala que estas estrategias requieren personal capacitado específicamente.

1.1. Objetivos

Como resultados de 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 operativa del personal PADO y la mejora del ambiente (disminución de desorden urbano) en los circuitos.

Para obtener esos resultados el programa provee los siguientes productos: servicio de patrullaje disuasivo y represivo en zonas que muestran alta concentración de delitos, relevamiento ambiental (para detectar factores criminogénicos en el entorno), y la capacitación de los

Cuadro 1: Resumen de la intervención Programa de Alta Dedicación Operativa.

Resultados de mediano y largo plazo	Contribuir a disminuir globalmente el número de delitos contra la propiedad. Incrementar la eficacia en el esclarecimiento de delitos. Incrementar la confianza de la ciudadanía en la policía Mejorar la percepción de seguridad en la población.
Resultados de corto plazo	Reducir el número de delitos contra la propiedad en circuitos patrullados por el programa. Fortalecer la disciplina operativa del personal PADO. Mejorar el ambiente (disminución de desorden urbano).
Productos (bienes y/o servicios)	Patrullaje disuasivo y represivo en circuitos, segmentos y puntos críticos (jefaturas de Montevideo, Canelones y San José, y Guardia Republicana). Relevamiento ambiental a través del formulario ambiental. Funcionarios/as capacitados/as para la implementación del programa.

Fuente: Informe de Evaluación DID del Programa de Alta Dedicación Operativa. Elaboración en base a Matriz de Objetivos para la evaluación (MO).

funcionarios. Estos dos últimos pueden considerarse productos intermedios para concretar el patrullaje.

1.2. Población potencial, objetivo y beneficiaria

La población potencial corresponde a la población total que presenta la necesidad y/o problema que justifica la intervención y por ende pudiera ser elegible para su atención¹.

En el caso de PADO, la intervención opera sobre unidades territoriales, por lo que se adopta como definición de población potencial el conjunto de unidades territoriales donde se experimentan situaciones de delitos violentos contra la propiedad (rapiñas).

Se han definido tres tipos de unidades territoriales, denominadas puntos críticos, segmentos y circuitos. Se entiende por punto crítico un lugar con una extensión máxima de 10 metros que concentra hasta 14 rapiñas en el año. El segmento está constituido por uno o más puntos críticos en un espacio aproximado de 100 metros (hasta un máximo de 200) con al menos 15 rapiñas anuales. El circuito comprende un conjunto de segmentos y puntos críticos

relativamente próximos que concentran un alto porcentaje de rapiñas en un espacio determinado.

Dadas estas definiciones, el universo de unidades comprende a todos los segmentos urbanos del Área Metropolitana. Por otra parte, la población objetivo es aquella que la intervención tiene planeado atender en un período dado de tiempo, pudiendo corresponder a la totalidad de la población potencial o a una parte de ella². En este caso, la población objetivo está dada por el área de actuación de PADO: los circuitos que comprenden segmentos de calle que han concentrado 15 o más rapiñas durante el año 2015. El criterio se adoptó por razones de eficiencia, ya que con menor cantidad no se justificaría la colocación de equipos de forma permanente.

En los primeros meses de funcionamiento se definieron 52 circuitos con un total de 181 segmentos distribuidos en los tres departamentos. En el segundo semestre de 2016 estas cantidades sufrieron ajustes. En conjunto, estos circuitos representan el 8% del territorio de la región metropolitana y el 1% del total de las calles (25 km de longitud). Además, PADO concentra el patrullaje en el período de 8 horas del día donde ocurren la mayor cantidad de rapiñas (aproximadamente entre las 16 y 24 horas).

Figura 1: Ejemplo de circuito y segmentos del programa PADO

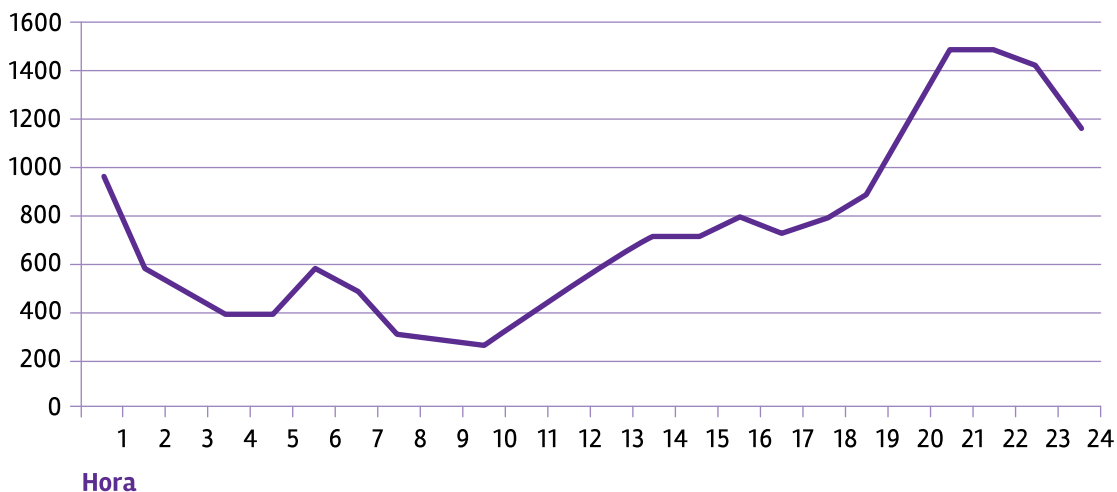


Fuente: Unidad de Análisis Criminal

¹ - AGEV (2014) "Notas técnicas para evaluación de intervenciones públicas".

² - Ibídem.

Gráfico 1: Cantidad de rapiñas por hora del día. Año 2015.



Fuente: Unidad de Análisis Criminal

En ese período, los circuitos donde actúa el PADO concentraron el 23% de las rapiñas durante 2015. Si se consideran solamente los segmentos, en esa franja horaria se dieron el 9,5% de las rapiñas durante 2015.

Finalmente, la población beneficiaria de la intervención corresponde a la población efectivamente atendida.

En este caso, puede entenderse que los beneficiarios están constituidos por el conjunto de personas que, por residir o transitar en los circuitos, pueden ser víctima de delitos. No es posible cuantificarlo con exactitud, pero el conjunto de las zonas de actuación de la intervención incluye aproximadamente al 27% de los residentes del Área Metropolitana.

1.3. Recursos asignados

La intervención está comprendida en el esquema presupuestal dentro del Área Programática 14 Seguridad Pública. Contribuye al Programa presupuestal 460 Prevención y Represión del Delito, el cual tiene como objetivo desarrollar estrategias y acciones para prevenir y reprimir el delito. Aunque no tiene un presupuesto propio, cuenta con una partida presupuestal específica de casi 141 millones de pesos (\$ 140.985.000) asignada para el pago de la dedicación exclusiva y flexible de sus funcionarios. La Unidad Ejecutora responsable es la 01 Secretaría del Ministerio. Sin embargo, el grueso de su presupuesto proviene de las unidades ejecutoras que contribuyen a su implementación (04 Jefatura de Policía

de Montevideo, 06 Jefatura de Policía de Canelones, 19 Jefatura de Policía de San José, y 33 Guardia Republicana), principalmente a través de las remuneraciones de los funcionarios que son incorporados. Todos los recursos provienen de rentas generales.

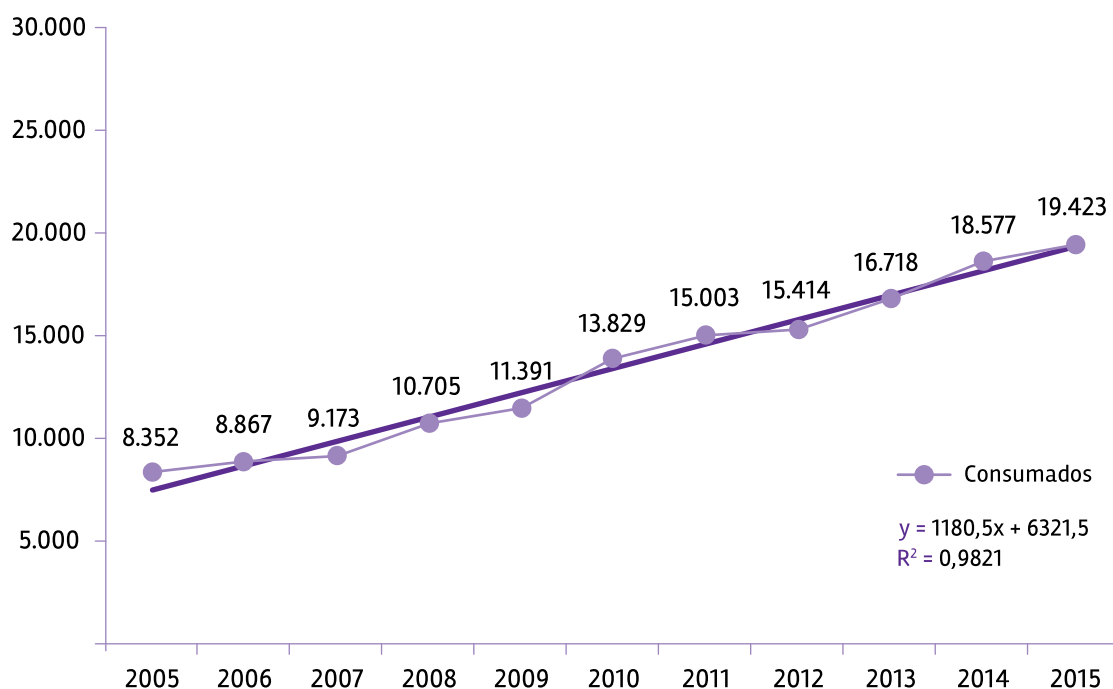
En base a datos sobre remuneraciones, costo de vehículos asignados al programa y el gasto en combustible, se ha estimado que el presupuesto total de la intervención para el año 2016 fue algo superior a los 538 millones de pesos, de los que más del 90% corresponde al rubro remuneraciones. Este monto equivale al 4,65% de los presupuestos de las unidades ejecutoras involucradas y al 3% del Programa Presupuestal 460.

Estrategia general y servicios de la intervención

Para alcanzar una mejor comprensión de la intervención PADO, en primer lugar se describe el problema que da origen a la intervención (esto es, las necesidades que se buscan satisfacer a partir de sus acciones), en segundo lugar se plantea la estrategia general propuesta para superar el problema inicial, y luego se describen los servicios y/o acciones prestados.

Problema que da origen a la intervención

El principal problema que da origen a la intervención es el incremento en la cantidad de delitos que se ha constatado en los últimos años, particularmente en lo que refiere a delitos contra la propiedad con uso de violencia (rapiñas).

Gráfico 2: Rapiñas consumadas. Total País

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Observatorio Nacional de Violencia y Criminalidad (Ministerio del Interior).

La intervención parte del diagnóstico de que el crimen se concentra en pequeñas unidades territoriales y de que existe una vinculación “fuerte” entre lugar y delito (más que entre delito y persona), lo que significa plantear la hipótesis de que los microterritorios tienen características físicas y sociales que incrementan las oportunidades para cometer delitos. Estas características pueden ser calles mal iluminadas, casas abandonadas que pueden servir de refugio para personas que cometen delitos, o el tránsito frecuente de potenciales víctimas.

Al mismo tiempo, la intervención debe atender el problema planteado por el hecho de que los horarios donde se concentran los eventos delictivos –en la tarde y noche– son opuestos a los horarios donde se dispone de mayor cantidad de funcionarios policiales en actividad, ya que la mayoría cumple funciones en la mañana.

1.4. Estrategia general

La estrategia general de la intervención responde al objetivo de reducir delitos contra la propiedad en circuitos patrullados por el programa. En base al diagnóstico realizado, la estrategia consistió en concentrar el patrullaje en los lugares con mayor frecuencia de delitos.

Esto implica disponer personal en los puntos críticos y segmentos de manera fija con el objetivo de disuadir la comisión de delitos. También se realizan pedidos de identificación a los transeúntes, y eventualmente se efectúan registros personales o de vehículos. Está planteada además la localización de los factores ambientales que pueden significar oportunidades o estímulos para el delito, en pos de derivar las solicitudes para su atención a los organismos pertinentes.

Por otra parte, con la implementación de unidades conformadas por funcionarios dedicados exclusivamente a la tarea se busca resolver las dificultades para asignar personal a las zonas y horarios donde son más necesarios.

La estrategia también prevé una modalidad de actuación –el POP– que apunta a trabajar desde la comprensión global de los conflictos y eventos de seguridad en lugar de la reacción a los eventos puntuales. Esto introduce la necesidad de trabajar con la comunidad y para ello requiere capacitar adecuadamente a los funcionarios.

Servicios brindados por la intervención

Para desarrollar dicha estrategia y alcanzar los resultados esperados, la intervención propone en su diseño la

prestación de tres servicios/productos estructurados de la siguiente manera:

- ▶ Patrullaje preventivo y represivo en circuitos, segmentos y puntos críticos.

En general, el patrullaje se organiza asignando a cada circuito un equipo conformado de manera estándar 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 grupo de policías de a pie se ubica en un segmento, sin salirse de sus límites. El resto del equipo patrulla el circuito, también sin salirse de sus límites. Cada grupo de policías y cada móvil tienen un equipo tetra³ que, además de las comunicaciones, permite la trazabilidad de los recorridos. El equipo móvil dispone, además, de una tableta con acceso remoto a bases de datos para controlar vehículos y personas.

Durante su permanencia en el segmento, los funcionarios pueden pedir identificación e interrogar a personas o conductores de vehículos en circulación y eventualmente registrarlos⁴. No hay protocolos o instrucciones escritas específicas para ello, por lo que la regulación remite a los artículos 43 y siguientes de la Ley 18315. Si se produce un evento delictivo en el segmento, el grupo de funcionarios asignado lo reprime de forma habitual. De igual manera, si se observa un delito fuera de los límites del segmento, el personal podrá actuar pero con la condición de no perderlo de vista.

- ▶ Relevamiento ambiental a través del formulario ambiental.

El relevamiento ambiental tiene por objetivo detectar situaciones de desorden ambiental que pueden constituirse como factores criminogénicos o al menos incrementar las oportunidades para la comisión de delitos. Se realiza a través de un formulario que contiene diversos ítems para caracterizar el área, describir las instalaciones y servicios existentes, constatar el estado de la infraestructura y mantenimiento del área. Se pide una valoración del estado de edificaciones y limpieza del lugar y una descripción de las características predominantes percibidas en los individuos que frecuentan y circulan la zona (aunque no se especifica qué tipo de características se piden describir). Los datos del formu-

³ - Tetra es un equipo digital de comunicaciones móvil.

⁴ - Esto hace que se trate de una prevención activa (a diferencia de la vigilancia estática). Este tipo de prevención fue recomendada por algunos de los expertos extranjeros que asesoraron al programa.

lario ambiental son elevados a la Dirección General y al responsable del programa Mesas Locales de Convivencia y Seguridad Ciudadana, quien se encarga de realizar la coordinación con los organismos competentes.

- ▶ La capacitación de los funcionarios/as para la implementación del programa.

El programa prevé dos horas semanales de capacitación para los funcionarios del PADO. En la práctica, la capacitación se realiza a lo largo de una semana al mes, trasladando a los funcionarios a un circuito que tiene horario matutino más breve. Cuando termina el patrullaje se realiza la capacitación. Hasta el momento de la evaluación, los contenidos de la capacitación se dividieron entre entrenamiento físico, manejo de armas y técnicas de interrogación y registro. Los contenidos se van construyendo de acuerdo con las necesidades del programa y de los policías, contando con un plan de capacitación previamente definido.

1.5. Principales aspectos organizacionales

Con relación a la estructura organizacional y funciones, PADO tiene como unidad responsable a la Dirección de la Policía Nacional. Dependiendo de esta, la Unidad de Análisis Criminal tiene como principales funciones la coordinación y el monitoreo de las unidades que operan en PADO. Además, tiene el cometido de diseñar los planes de acción y las operaciones en territorio, en base a los estudios y análisis de la georreferenciación del delito. La fuente de información para estos análisis es el Sistema de Gestión de Seguridad Pública (SGSP) que incluye todas las denuncias recibidas por la policía.

La intervención es implementada por las Jefatura de Zona Operacional no territoriales de las Jefaturas de Policía de Montevideo, Canelones y San José, y por la Guardia Republicana.

Respecto a la dotación de personal, los oficiales y agentes que se desempeñan como Policías de Alta Dedicación Operativa son 815, cumpliendo sus funciones distribuidos en las Jefaturas de Montevideo, San José, Canelones y Guardia Republicana, tal como se presenta en el siguiente cuadro⁵:

⁵ - Hacia finales de 2016 se realizaron modificaciones en la distribución de cupos, incrementando los de la jefatura de Montevideo y los de la Guardia Republicana.

Tabla 1: Distribución de cupos y personal efectivo según departamento. Julio 2016.

Cupos:	Completado	Vacante	Total Dispuestos
Montevideo	400	50	450
Canelones	120	80	200
San José	25	25	50
Republicana	270	30	300

Fuente: Informe de Evaluación DID PADO

El mecanismo de coordinación primordial es mediante reuniones presenciales entre los responsables de la UAC y de las diferentes unidades ejecutoras implicadas en el programa. En paralelo, la emisión de informes periódicos programados o solicitados específicamente por jefarcas funciona como mecanismos de coordinación.

La intervención tiene un proceso de soporte crucial en el análisis estadístico realizado por la UAC. Este proceso tiene dos subproductos principales. El primer subproducto es la definición de los puntos, segmentos y circuitos donde se concentran los delitos (particularmente rapiñas), la cual dio lugar a la primera distribución de circuitos PADO con la que inició sus actividades el programa. El segundo subproducto tiene como objetivo el seguimiento de resultados, permitiendo ajustar la asignación de recursos a zonas y horarios según los cambios registrados en la distribución de delitos. Un aspecto relevante de este proceso es la fuerte carga de trabajo que se requiere por parte del personal de la UAC debido a debilidades en la captura de datos del SGSP.

2. RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN

A fin de hacer más fácil la presentación de los resultados de la evaluación de PADO, los mismos se presentan siguiendo las principales dimensiones del análisis realizado: Diseño, Implementación y Desempeño.

2.1. Diseño

En primer lugar, en relación a la consistencia con el marco de la política pública, se constata congruencia entre los objetivos de la intervención y los objetivos estratégicos del Área Programática Seguridad Pública, y son consistentes, a su vez, con los objetivos del Programa Presupuestal 460, a saber: “desarrollar estrategias y acciones

para prevenir y reprimir el delito”. Conviene destacar que la intervención presenta aspectos novedosos en comparación con las estrategias de prevención y represión que se han aplicado históricamente en el país, en especial por el acento puesto en la prevención. Además, es una fortaleza que el diseño se apoye en una base teórica explícita –particularmente en la hipótesis de la concentración del delito– sostenida en evidencia empírica elaborada de forma sistemática.

También se encuentra que los objetivos de la intervención están alineados con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de las Naciones Unidas. En particular en lo que respecta al objetivo N°16: Paz, Justicia e Instituciones Sólidas.

En segundo lugar, la intervención ha identificado de forma correcta como problema el incremento en la cantidad de delitos contra la propiedad y su concentración en territorios delimitados, así como la escasa disponibilidad de personal en los momentos en que ocurren con mayor frecuencia. Para el caso de Montevideo, la hipótesis de la concentración del delito ha sido comprobada, como también la tendencia creciente de delitos, en especial de rapiñas. Por otra parte, se identifican aspectos del medio ambiente y del contexto social como factores causales, lo que lleva a plantear la estrategia general de policiamiento orientado a problemas.

En tercer lugar, las definiciones adoptadas como población potencial –el conjunto de segmentos de calle del Área Metropolitana– y población objetivo –aquellos donde se concentran las rapiñas– son adecuadas. La focalización en el delito de rapiña también se considera acertada, ya que es un delito que ha tenido un crecimiento en la última década y que impacta directamente en la sensación de seguridad de la población. Además, es un delito sensible al tipo de estrategia desplegada por PADO. El límite adoptado para la selección de segmentos (15 rapiñas anuales) es razonable, pero puede ser precisado en función de criterios de eficiencia.



En cuarto lugar, la estrategia de policiamiento adoptada es claramente afín a los problemas detectados. La presencia policial para prevención y eventualmente represión en lugares seleccionados es consistente con el problema de la concentración del delito contra la propiedad en determinados segmentos de calle. A su vez, la generación de compensaciones para incorporar funcionarios con dedicación exclusiva y flexible es una respuesta adecuada al problema del desajuste entre la distribución horaria del personal y los momentos en los que se incrementa la frecuencia del delito.

En quinto lugar, con respecto a la teoría del cambio (relaciones de causalidad entre los servicios generados, los resultados de corto plazo y los de mediano y largo plazo), se constata coherencia entre todos los niveles de objetivos. De todos modos, la teoría de cambio de la intervención podría mejorarse al explicitar más la relación entre el objetivo de corto plazo de mejorar el ambiente y el resto de los resultados esperados. Esto es porque, si bien la existencia de relación entre aspectos del medio ambiente físico y las oportunidades de delito es compartible, puede ser muy controvertido el tipo de mecanismo que explica esa relación. En particular, la interpretación de la relación entre desorden y delito ha generado una copiosa literatura sobre el tema. Tal especificación es importante porque cada interpretación promueve formas de instrumentar la vigilancia del territorio que pueden ser muy diferentes y que pueden estar vinculadas a perspectivas filosóficas opuestas. Por ejemplo, se puede traducir en la superposición de la búsqueda de incorporar modalidades de policiamien-

to orientado a problemas, por un lado, y prácticas más tradicionales (como los pedidos de identificación a los residentes) por otro. Por tanto, explicitar esta relación contribuye a la integridad de la intervención (es decir, a la consistencia entre el diseño y la teoría del cambio) y al ajuste de su implementación.

En el diseño de la implementación en territorio, se ha tenido cuidado en promover la generación de vínculos entre los funcionarios y residentes (por ejemplo, brindando teléfonos personales de contacto). De todos modos, puede haber una discusión legal respecto a si la ley de procedimiento policial admite procedimientos generalizados de pedidos de identificación a los residentes, y existe el riesgo de que a mediano plazo estas prácticas afecten la legitimidad de la policía.

Finalmente, con relación a la planificación, el monitoreo y la evaluación, se constató que la unidad responsable realiza actividades de seguimiento de forma diaria, tomando decisiones ante cualquier ocurrencia crítica o desvío de los protocolos establecidos. Se ha construido un sistema de indicadores que nutre el análisis de los delitos, especialmente del comportamiento de las rapiñas. Estos indicadores se alimentan a partir del procesamiento de datos del SGSP.

El uso de información para ajustar los procedimientos es un aspecto positivo y relevante de la intervención. Pueden señalarse oportunidades de mejora en algunos aspectos, como la incorporación de indicadores que midan resultados no esperados asociados a este objetivo. Estos

indicadores podrían ser incremento de la violencia de los delitos e incremento de los niveles de organización de personas que cometen ilícitos, entre otros.

Otro aspecto a mejorar es la incorporación de instrumentos específicos para medir los efectos positivos y negativos del programa en la población que reside en las zonas de actuación y que permitan medir dimensiones relevantes (tales como confianza en la policía, legitimidad de la institución, confianza interpersonal) en grupos sociales delimitados (por ejemplo, en jóvenes).

Este es un elemento que el informe de evaluación considera muy sensible, en especial si se toma en cuenta lo señalado con respecto a la legitimidad y a las consecuencias no esperadas de la intervención.

2.2. Implementación

En primer lugar, con relación a la estructura organizacional y las funciones, la creación de PADO introdujo innovaciones en la relación entre las unidades que implementan el patrullaje, estableciendo la supervisión general en la jefatura de la Unidad de Análisis Criminal.

En principio, la UAC es una oficina de análisis de información, aunque asignarle ese rol parece haber sido una medida adecuada para la etapa de lanzamiento del programa dada la necesidad de una relación estrecha entre el análisis y la implementación. Al mismo tiempo, se han definido en detalle las responsabilidades de la Unidad de Análisis Criminal pero no se han definido de la misma forma las de su jefatura, lo que es relevante dado que existe un alto grado de concentración de estas tareas en ese cargo. Estas características pueden generar riesgos para la intervención.

En segundo lugar, respecto a la dotación y perfil del personal, se valora como una fortaleza la flexibilidad y capacidad de adaptación que la intervención ha mostrado, en especial para enfrentar las dificultades encontradas para lograr la dotación de recursos humanos necesaria durante los primeros meses de actuación. Esas dificultades se fueron resolviendo mediante redistribuciones de los cupos entre las unidades ejecutoras implicadas, aunque queda de manifiesto un problema general para asignar a los funcionarios en los horarios en que son más necesarios.

Con relación al perfil del personal, ha resultado adecuado para el cumplimiento de las tareas de patrullaje en la

primera etapa de la implementación. Sin embargo, podría resultar insuficiente para el desarrollo de una estrategia con orientación a la solución de problemas, la cual requiere un vínculo más estrecho con la ciudadanía. Esto implica cambios en los mecanismos de capacitación, supervisión y reporte. Es relevante señalar que está proyectado obtener apoyo de organismos internacionales para la capacitación en estos aspectos.

También es destacable que la UAC ha logrado generar capacidades técnicas de análisis de información significativas, y que lo ha hecho con el propio personal policial, evitando situaciones de tensión entre personal técnico y policial.

En tercer lugar, respecto a los mecanismos de coordinación, los mecanismos internos han estado funcionando con fluidez, aunque el PADO introduce una lógica de coordinación más transversal de lo que es habitual en la organización policial. Esto puede generar resistencias al cambio, tanto dentro de la intervención como en las seccionales.

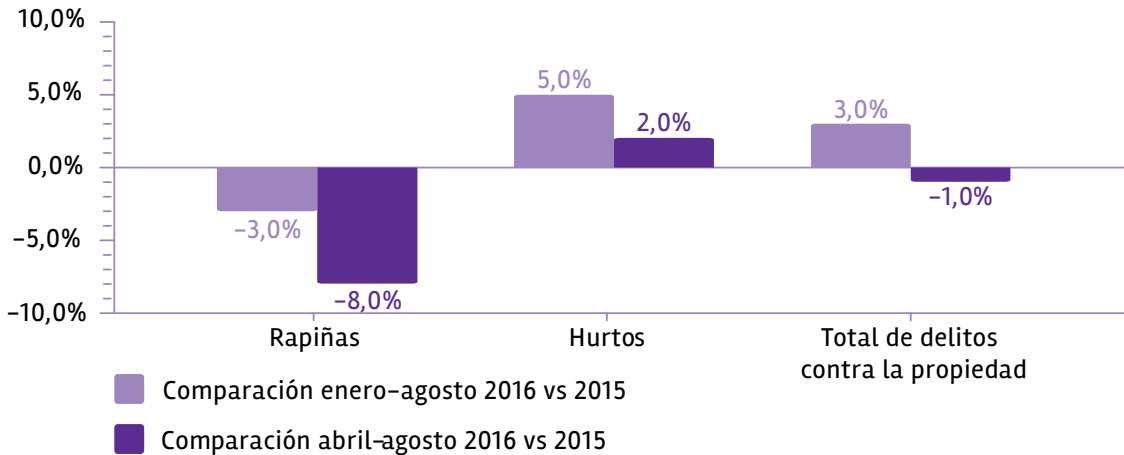
Con relación a los mecanismos de coordinación externa, se observa que se han ido definiendo con el devenir de la intervención, lo que se debe atribuir al poco tiempo de funcionamiento que tiene el programa. Aun falta ajustar y sistematizar estos mecanismos, especialmente con relación a la mejora de los aspectos ambientales de los territorios donde actúa la intervención.

Finalmente, con referencia a los procesos, se pueden considerar adecuados, a pesar de que no están documentados y sistematizados, especialmente los procesos de selección, capacitación y evaluación de los funcionarios. Por otra parte, el informe destaca la existencia de un punto crítico en el volumen de trabajo manual que se debe realizar en la UAC para hacer utilizable la información contenida en el SGSP, lo que genera una sobrecarga administrativa.

2.3. Desempeño

En primer lugar, se analiza el aporte de la intervención en cuanto al logro del propósito y de sus principales servicios a través de indicadores básicos que se pudieron relevar a tales efectos. En segundo lugar, se analiza la cobertura efectiva que viene alcanzando el programa, y en tercer lugar se presentan algunos resultados a nivel del desempeño financiero, fundamentalmente referido a la eficiencia del programa.

Gráfico 3: Área Metropolitana de Montevideo. Variación de los principales delitos contra la propiedad entre 2015 y 2016. Consumados más tentativas.



Fuente: elaboración propia en base a datos proporcionados por UAC

2.3.1. Desempeño a nivel de resultados y servicios

En primer lugar, se presentan los principales hallazgos con relación a resultados de mediano y largo plazo.

Con relación al objetivo de “contribuir a disminuir globalmente los delitos contra la propiedad”, los datos 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.

La disminución no ha sido similar entre departamentos. Como se observa en el siguiente cuadro, existe disparidad en los resultados, notándose que en Montevideo la caída de las rapiñas es menor que en Canelones y San José. No está clara la razón de esta diferencia, para lo cual se necesitarían realizar análisis específicos para determinarla.

Por otra parte, los hurtos también tienen comportamientos dispares, con incrementos en San José y Montevideo. Es posible que parte de estos incrementos corresponda a adaptaciones del comportamiento ilegal frente a la intervención.

Tabla 2: Delitos contra la propiedad. Evolución interanual 2015–2016. Delitos consumados más tentativas

Territorio	Delitos contra propiedad	2015 (abril a agosto)	2016 (abril a agosto)	% diferencia (2016–2015)
Montevideo	Rapiña	5431	5044	-7%
	Hurto	14992	15402	3%
	Total	20423	20446	0%
Canelones	Rapiña	856	770	-10%
	Hurto	5880	5637	-4%
	Total	6736	6407	-5%
San José	Rapiña	93	52	-44%
	Hurto	956	1125	18%
	Total	1049	1177	12%
Total	Subtotal Rapiñas	6380	5866	-8%
	Subtotal Hurto	21828	22164	2%
	Total Delitos contra propiedad	28208	28030	-1%

Fuente: elaboración propia en base a información de la UAC.

Tabla 3: Evolución rapiñas en Departamentos donde se aplica PADO.

DPTO.	Del 11 abril al 16 de mayo	Del 11 abril al 15 de junio	Del 11 abril al 11 de octubre
Montevideo	-14%	-9%	-7%
Canelones	-33%	-23%	-11%
San José	-14%	-24%	-15%

Fuente: Unidad de Análisis Criminal.

Otro elemento a tener en cuenta es que los datos elaborados por la Unidad de Análisis Criminal muestran que la tasa de disminución de las rapiñas tiende a decrecer a medida que pasan los meses. Esto sugiere que los resultados de la intervención decaen a medida que los ofensores adoptan comportamientos adaptativos.

Las reducciones son particularmente pronunciadas en las zonas en que actúa el PADO, lo que justifica atribuir-

le la mayor parte de la reducción del delito de rapiña (véase abajo, Tabla 6). Además, otros delitos también experimentaron un decrecimiento durante el período en que la intervención comenzó a funcionar -particularmente, de delitos contra la persona como homicidios, violencia privada y lesiones-. Aunque estos datos no estuvieron disponibles durante la evaluación, muestran una evolución favorable que es también es razonable atribuir a la intervención.

Tabla 4: Variación interanual en la cantidad de delitos entre el 11 de abril y el 11 de diciembre en Área Metropolitana. Delitos seleccionados.

Delito	2015	2016	Diferencia	Variación %
Hurto	45332	46016	684	1,5
Rapiña	13430	12334	-1096	-8,2
Amenazas	7299	6984	-315	-4,3
Daño	6579	6642	63	1,0
Lesiones personales	3632	3433	-199	-5,5
Apropiación indebida	1128	976	-152	-13,5
Desacato	822	802	-20	-2,4
Ocupación indebida de esp. Públicos	515	562	47	9,1
Violencia privada	253	180	-73	-28,9
Lesiones graves	203	166	-37	-18,2
Homicidio	131	122	-9	-6,9
Riña	116	116	0	0,0
Porte y/o tenencia de armas	100	107	7	7,0

Fuente: Unidad de Análisis Criminal.

Tabla 5: Indicador de eficacia en el esclarecimiento de delitos. Registros y detenciones (dos primeros meses de actividad de PADO).

Departamento	Personas Detenidas	Personas registradas	Cantidad de registros por cada detenido
Montevideo	680	32767	48,2
Canelones y San José	54	6560	121,5
Total	734	39327	53,6

Fuente: Unidad de Análisis Criminal.

Por otra parte, la teoría sobre puntos calientes señala la existencia de difusión de beneficios, esto es, que las reducciones de delitos alcancen también áreas aledañas a las patrulladas. No hay indicadores específicos para registrar esto, pero los indicios muestran que, si se produce, debe ser de baja magnitud.

En conjunto, la intervención se ha mostrado eficaz para reducir la cantidad de delitos, especialmente rapiñas, lo que es un resultado auspicioso. No parece que estos resultados se puedan incrementar por la simple expansión de los territorios de actuación, dado que por debajo de cierto umbral de concentración de delitos seguramente se vuelva ineficiente. Además, el informe señala, en base a datos procesados por consultores de organismos internacionales, que Montevideo muestra una dispersión bastante alta de delitos fuera de las zonas con alta concentración. Esto sugiere que la intervención tendría poco efecto al aplicarse sin modificaciones en otras zonas.

Un segundo objetivo a mediano y largo plazo es incrementar la eficacia en el esclarecimiento de delitos. No se ha dispuesto de datos sobre la actuación global de la policía, pero los datos referidos a PADO muestran que hay una importante cantidad de registros de personas por cada detenido (muy por encima de la relación de 4 registros por detenido que ha sido recomendado por consultores internacionales). Además de debilidades en la eficiencia, un exceso de presión sobre la población puede tener consecuencias negativas a mediano plazo en la relación con la comunidad, como se ha señalado.

Los otros objetivos de mediano y largo plazo refieren a resultados vinculados a la confianza de la ciudadanía en la policía y la percepción de seguridad de la población. Se dispone de datos globales generados por consultoras privadas, pero en el momento de la evaluación no se podía esperar que registraran efectos de la intervención. Por otra parte, no se ha producido información a nivel de los segmentos o circuitos donde esta PADO presente, por lo que no es posible hacer juicios sobre estos resultados.

En segundo lugar, con relación a resultados de corto plazo de la intervención, la Matriz de Objetivos de la intervención planteaba tres objetivos: reducir delitos contra la propiedad en circuitos patrullados por el programa, fortalecer la disciplina operativa del personal PADO y mejorar el ambiente (disminución de desorden urbano). Solo se cuenta con información respecto al primer objetivo, como ya se mencionó, que indica una fuerte reducción de los delitos contra la propiedad en los circuitos. Como se observa en la siguiente tabla, en el conjunto de circuitos la reducción es del 24%, mientras que por fuera de los circuitos hay un leve crecimiento. Sin embargo, la evolución de la cantidad de delitos en el entorno inmediato de los circuitos es heterogénea (en algunos casos se percibe incremento, en otros disminuye). No hay información detallada sobre esto, pero es posible que estas diferencias reflejen distintas características de las actividades ilegales en cada zona, lo que es recomendable analizar.

Finalmente, con relación a los resultados de producto, no hay datos sistematizados, pero la información re-

Tabla 6: Evolución rapiñas dentro y fuera de los circuitos PADO.

DPTO.	Total	Dentro de Circuitos PADO	Fuera de circuitos PADO
Montevideo	-7%	-21%	5%
Canelones	-11%	-43%	2%
San José	-15%	-41%	10%
Total	-7%	-24%	4%

Fuente: Unidad de Análisis Criminal.



cabada en entrevistas indica que la cobertura –el indicador definido para el objetivo de patrullar circuitos, segmentos y puntos críticos– es del 100% del total de segmentos definidos por el criterio de focalización (15 rapiñas o más durante 2015), aunque el patrullaje se aplica solo en una franja horaria.

Respecto al segundo producto, el relevamiento ambiental se realizó directamente por analistas de la UAC ante las dificultades para aplicarlo directamente con las unidades operativas en territorio. Esto significa que aunque el servicio se produjo, su continuidad no está garantizada, especialmente si se quiere ampliar la frecuencia o extensión de su aplicación.

Con relación al tercer producto, la capacitación de los funcionarios, se desprende de las entrevistas que la totalidad de los funcionarios recibió capacitaciones, lo que sugiere que no hay problemas con esta dimensión del desempeño.

En conjunto, estos datos sugieren que la intervención está logrando buenos resultados. Sin embargo, existen algunas oportunidades de mejora respecto a la información: mediante la incorporación de indicadores del efecto de la intervención fuera de los segmentos de calle donde está presente, de medidas de la variación en la comisión de delitos contra la propiedad en las zonas adyacentes a PADO, y de datos de desplazamientos por tipo de delito, entre otros. Esta información es impor-

tante para comprender cabalmente los procesos que se dan en la interacción de la intervención con su entorno y mejorar su ajuste.

2.3.2. Cobertura

El análisis de cobertura relaciona la cantidad de beneficiarios efectivamente atendidos y las poblaciones potencial y objetivo de la intervención.

Como se ha visto, la definición adoptada para la población potencial comprende a todos los segmentos urbanos del Área Metropolitana, y la población objetivo está dada por el área de actuación de PADO (los circuitos que comprenden segmentos de calle que han concentrado 15 o más rapiñas durante el año 2015). Tanto estas definiciones como la del límite de focalización pueden considerarse adecuadas, aunque convendría ajustarlas en base a medidas de costo-beneficio.

Según la información analizada por la UAC, la cobertura de la población objetivo es del 100%. Sin embargo, debe recordarse que la intervención se lleva adelante en una franja horaria limitada (el horario de mayor comisión de rapiñas, que corresponde aproximadamente al período que va entre las 14 y la 1 de la madrugada, dependiendo de las características de cada segmento). Esto responde a que los recursos disponibles no permiten desplegar los equipos durante las 24 horas del día.

No es posible hacer un juicio definitivo sobre la adecuación de este nivel de cobertura, ya que la decisión de extender o no el horario de atención de la intervención debe apoyarse en el análisis de la evolución de las rapiñas en los segmentos y circuitos y en el análisis costo-beneficio. En entrevistas realizadas con personal de la intervención se ha comunicado que no se han registrado desplazamientos sustantivos a nivel de horario por lo que quedaría por ver si el costo justifica la expansión.

2.3.3. Desempeño financiero

En relación con la eficiencia alcanzada por la intervención, aunque en este caso no es posible establecer un criterio claro de medición, el informe señala que “debe considerarse que la intervención representa solo una parte mínima del gasto del programa presupuestal (menos del 3%) y del presupuesto de las UE (menos del 5%), pese a lo cual puede atribuírsele la mayor parte del abatimiento de alrededor del 7% de las rapiñas y al menos la detención del crecimiento del total de delitos contra la propiedad en el área metropolitana”.

Por otra parte, puede hacerse una aproximación al costo unitario de producción del patrullaje tomando como unidad el segmento, que es la zona más homogénea y que, por lo tanto, permite su comparabilidad. El siguiente

cuadro estima el costo promedio en remuneraciones (ya que otros gastos no son claramente identificables por UE), por segmento según unidad ejecutora.

Como se observa en el cuadro, el gasto en remuneraciones por segmento es similar para cada unidad ejecutora: alrededor de 174.000 pesos mensuales. Sin embargo, la Jefatura de Policía de San José es una excepción. El gasto notablemente menor se debe a que en este departamento predomina una modalidad de patrullaje que no utiliza funcionarios apostados de forma permanente en los segmentos sino vehículos que se estacionan periódicamente. No debe concluirse que esta modalidad es más costo-eficiente, ya que el patrullaje con funcionarios apostados es más adecuado para la aplicación de la estrategia de policiamiento orientado a problemas.

Un problema importante en el aspecto financiero ha sido la ejecución de la partida específica para la dedicación operativa, ya que no pudieron cubrirse los cupos definidos de la forma prevista y se debieron realizar redistribuciones entre las unidades ejecutoras. Estas dificultades están vinculadas, principalmente, a las estrategias laborales de los funcionarios (muchos tienen un segundo trabajo que realizan en horas de la tarde). Se trata de una dificultad que no afecta solo a la intervención sino a toda la organización del patrullaje.

Tabla 7: Gasto mensual en remuneraciones (miles de \$) por unidad ejecutora. Agosto 2016.

Unidad Ejecutora	Cantidad de funcionarios efectivamente asignada	Remuneraciones	Circuitos	segmentos	Remuneraciones por segmento
Guardia Republicana (*)	145	6107,4	2	35	174,5
Montevideo	399	16511,2	25	96	172,0
Canelones (**)	206	8717,3	19	50	174,3
San José	15	651,5	4	10	65,2
Total	765	31987,4	50	191	167,5

(*) Solo funcionarios asignados a circuitos bajo responsabilidad de Dirección de Guardia Republicana.

(**) Incluye 100 funcionarios de Guardia Republicana asignados al apoyo de Jefatura de Canelones.

Fuente: Elaborado según datos proporcionados por Área de Gestión y Seguimiento Presupuestal, orden operativa 32, UAC y entrevistas (para distribución de funcionarios por unidad ejecutora).

3. PRINCIPALES CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Para facilitar la presentación de las principales conclusiones y recomendaciones que surgen de la evaluación, éstas se agruparán en relación a: Diseño, Implementación y Desempeño.

3.1. Diseño

En primer lugar, la intervención tiene una base teórica sólida y su aplicación se apoya en evidencia empírica. La estrategia adoptada es una respuesta consistente a los problemas que se intentan resolver, los que fueron bien caracterizados.

De todos modos, se señala una oportunidad de mejora en la explicitación de la relación medio ambiente-delito, por lo que se recomienda profundizar el conocimiento de dinámicas locales que puedan alimentar tanto situaciones de desorden como eventos criminales. La idea es que este conocimiento permitiría establecer estrategias diferenciadas según las características de cada territorio, como también establecer criterios de permanencia y estrategias de salida.

Por tanto, se recomienda el diseño e implementación de una evaluación de impacto y estudios locales (por barrio) incorporando indicadores para resultados no esperados. Un aspecto relevante es la evaluación de la percepción de los residentes en las zonas donde opera la intervención.

El conocimiento de estas dinámicas se vuelve más importante en la medida que la intervención evolucione hacia la aplicación de una estrategia POP.

Adicionalmente, la evaluación recomienda establecer metas escalonadas, por año, para los resultados referidos a reducción de delitos contra la propiedad. Esto contribuiría a la transparencia y consolidación de la intervención.

3.2. Implementación

En primer lugar, la intervención ha adoptado una forma organizativa flexible, en base a una coordinación

directa entre la unidad responsable –que a su vez es la generadora de la información de monitoreo– y las unidades operativas. Esta forma fue una elección adecuada para una etapa inicial del programa. A mediano plazo, esto puede generar tensiones debido a la superposición de funciones, por lo que se sugiere definir y consolidar el cargo de la Jefatura de PADO a nivel central. Esto debe hacerlo en el contexto de mecanismos de coordinación sistematizados.

En segundo lugar, se destaca que la intervención logró conformar equipos que parecen estar muy bien alineados con la estrategia general. Sin embargo, y en la medida que la implementación del programa incorpore relaciones más densas con la comunidad, se volverá necesario incorporar nuevos contenidos a la capacitación de los funcionarios. Por esta razón se recomienda diseñar un programa de capacitación a mediano plazo que contemple aspectos básicos enmarcados en el perfil que se desea desarrollar en los policías que operan en la intervención. También se recomienda promover la inclusión de la formación en policiamiento orientado a problemas dentro del currículo de la Escuela Nacional de Policía.

En tercer lugar, la implementación de la intervención muestra innovaciones en procedimientos que han dado resultados positivos, particularmente en el proceso y análisis de información. Dado que esos procedimientos no están en documentos ni protocolizados, se recomienda formalizar su documentación. En lo que refiere a la operativa en territorio, sería recomendable protocolizar los procedimientos, especialmente con relación a los pedidos de identificación y registros.

Aunque escapa al dominio de la intervención, se recomienda a corto plazo buscar la mejora de la calidad de la información que se ingresa a través de instructivos o procedimientos para el ingreso de denuncias, de forma que los datos que se digiten en el campo de texto libre se introduzcan con códigos, de forma de poder levantarlos automáticamente.

3.3. Desempeño

Con relación al desempeño, la intervención ha logrado buenos resultados, dado que puede atribuírsele parte de la reducción de rapiñas constatada. Además, parece haber tenido efectos positivos en otros delitos, especialmente homicidios, aunque falta información sobre otros efectos (especialmente efectos no esperados).

Los datos disponibles muestran que el fenómeno conocido como “difusión de beneficios” –la reducción del delito en zonas circundantes a los patrullados– no se estaría produciendo de manera uniforme, dado que en las zonas aledañas a algunos circuitos parece haber un incremento relativo de eventos delictivos. Posiblemente estos comportamientos diferentes, si se confirman, se puedan atribuir a distintos perfiles de la población y del territorio. Se sugiere elaborar tipologías de delitos de acuerdo con la zona para ajustar las intervenciones al contexto.

Por otra parte, la intervención ha llevado adelante una prevención activa que se tradujo en una actividad importante de detención y registro de personas y vehículos. Esto también puede haber contribuido a la disminución de los delitos, sea por vía de la disuasión directa o por la incautación de armas o vehículos. Sin embargo, el mantenimiento de una práctica constante de registro podría tener consecuencias negativas a mediano plazo, como se ha dicho. Por lo tanto, se recomienda apuntar a disminuir la cantidad de pedidos de identificación y registros realizados. En paralelo, y especialmente si se considera necesario continuar con esos procedimientos, la evaluación recomienda incorporar la participación de otros organismos del Estado y de la sociedad civil así como reforzar los mecanismos de rendición de cuentas horizontales, para dar transparencia a las operaciones y mantener la legitimidad de la institución.

Dirección de Gestión y Evaluación (AGEV)
Dirección de Presupuestos, Control y Evaluación de la Gestión
Oficina de Planeamiento y Presupuesto
Presidencia de la República Oriental del Uruguay

Torre Ejecutiva Sur – Liniers 1324 – 5to. Piso
Montevideo, Uruguay
Tel. (+598-2) 150 int 8001
contacto.agev@opp.gub.uy
www.opp.gub.uy/hacemos/presupuesto/agev