



Policía Comunitaria

2012 - 2013

Área Programática: Seguridad Pública
Ministerio del Interior
Secretaría del Ministerio
Oficina Nacional de Policía Comunitaria

El presente resumen ejecutivo está basado en el informe de la evaluación de Diseño, Implementación y Desempeño elaborado por Márquez, Canto & Echeagaray, 2013. Las citas textuales extraídas del referido informe son identificadas por medio del uso de comillas y letra cursiva.

Por AGEV la contraparte de los evaluadores externos estuvo a cargo de Juan Manuel Regules.

Se agradece la colaboración durante el proceso de evaluación de: Insp. Mayor (R) Sergio Guarteche (Jefe de la Oficina Nacional de Policía Comunitaria - ONPC), Dr. Carlos Rodríguez (ONPC), Lic. José Luis García (ONPC), Lic. Esther Caldeira (ONPC), Crio. Washington Cruz (ONPC), Sub Crio. Horacio Díaz (ONPC), Cra. Milen Hernández (Gestión y Seguimiento Presupuestal – DGS MI) y a todo el equipo de la Oficina Nacional de Policía Comunitaria, así como también el aporte del consultor internacional Dr. Gabriel Kessler.

Presidencia de la República

José Mujica
Presidente

Oficina de Planeamiento y Presupuesto

Gabriel Frugoni
Director

Dirección de Gestión y Evaluación (AGEV)

Janet López
Directora

División Análisis y Evaluación de Políticas Públicas

Juan Pablo Móttola
Director

María Noel Cascudo
Juan Manuel Lanza
Federico Ott
Juan Manuel Regules
Nora Gesto
Ruy Blanco
Soledad Canto
Analía Mariño
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 resultados de las evaluaciones DID corresponden a análisis realizados por evaluadores externos a la administración y los resúmenes ejecutivos son elaborados por AGEV en base a los mismos.

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
Torre Ejecutiva Sur – Liniers 1324 – 5to. Piso
Montevideo, Uruguay
Tel.(+598-2) 150 int. 8005 / 8001
Correo electrónico: contacto@agev.opp.gub.uy
Sitio web: www.agev.opp.gub.uy
Primera Edición, octubre de 2014
Diseño: www.beleza.com.uy

Fotos: Cedidas por Presidencia de la República Oriental del Uruguay, Oficina Nacional de Policía Comunitaria y Patronato Nacional de Encarcelados y Liberados (Lucía Landinelli Oroño y Luciana Cariboni)
Corrección: Eduardo De León, Fernando Errandonea, Olga Beltrand y Daniel Rótulo.
Coordinación editorial: Carolina Piñeyro

ISSN: 2301-1475

Esta publicación se terminó de imprimir en IMPRENTA BOSCANIA SRL en el mes de octubre de 2014.

Depósito legal: 365465

Introducción

Las evaluaciones de Diseño, Implementación y Desempeño (DID) son una herramienta destinada a contribuir a 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. Estas evaluaciones tienen como objetivo aportar insumos técnicos para el análisis de intervenciones públicas, facilitando el aprendizaje organizacional destinado a impulsar acciones de mejora de los servicios públicos y apoyar el proceso de toma de decisiones.

En un plazo de seis meses las evaluaciones DID identifican fortalezas y oportunidades de mejora de las intervenciones, que condicionan la posibilidad de generar los resultados esperados, optimizando tiempo y recursos.

Dichas evaluaciones tienen la característica de ser complementarias al seguimiento que realizan las instituciones. El monitoreo informa sobre los avances o progresos, mientras que la evaluación se orienta a conocer las razones que pueden llevar a alcanzar un determinado desempeño.

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

El presente material, que compila los resúmenes ejecutivos de las evaluaciones DID y una síntesis de las principales acciones de mejora acordadas, contribuye a uno de los objetivos de la Dirección de Gestión y Evaluación de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto: 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.

► DESCRIPCIÓN DE LA INTERVENCIÓN

(I) OBJETIVOS

La intervención Policía Comunitaria es llevada adelante por el Ministerio del Interior a través de la Oficina Nacional de Policía Comunitaria.

Su propósito es *“asegurar una seguridad ciudadana fortalecida a nivel de comunidades locales de todo el país, a través del diseño e implementación de un modelo de intervención policial especializada, con un enfoque preventivo y formativo.”*

Su propósito es “asegurar una seguridad ciudadana fortalecida a nivel de comunidades locales de todo el país, a través del diseño e implementación de un modelo de intervención policial especializada, con un enfoque preventivo y formativo.”

Comparte objetivos generales con la Policía Tradicional por lo cual ambos modelos de “policiamiento” son complementarios. No obstante, la Policía Comunitaria tiene objetivos específicos que la diferencian del modelo tradicional. Esto se evidencia en que la Policía Tradicional se orienta al trabajo con el delito (fundamentalmente de manera reactiva cuando el delito ya fue consumado), y en cambio el sistema de Policía Comunitaria pretende construir seguridad trabajando principalmente desde la prevención primaria¹ de los delitos, la prevención de la violencia y la solución de conflictos.

En el año 2012, la intervención pasó de su fase local caracterizada por una multiplicidad de experiencias de “poli-

ciamiento” comunitario impulsadas por las distintas Jefaturas Departamentales e implementadas por cada Seccional local, a una fase nacional caracterizada por la creación de una Oficina Nacional de Policía Comunitaria (dependiente de la Dirección de la Policial Nacional del Ministerio del Interior, en el ámbito de la Unidad Ejecutora 001-Secretaría del Ministerio) con el objetivo de coordinar y unificar criterios para la puesta en marcha del modelo a nivel nacional. La evaluación tomó como referencia el período 2008-2012 aunque a los efectos del análisis se centró en la fase nacional de la intervención (año 2012).

Cabe agregar que la evaluación externa fue posible por la apertura de las autoridades y equipos técnicos responsables de la intervención, que brindaron todo el acceso a la información disponible, así como su disponibilidad y colaboración en las diferentes etapas del proceso de evaluación.

(II) POBLACIÓN POTENCIAL Y OBJETIVO

La población potencial² de la intervención son todas las comunidades locales del país y los individuos que las integran, y por lo tanto el equivalente a la población total del Uruguay.

La población potencial de la intervención son todas las comunidades locales del país y los individuos que las integran, y por lo tanto el equivalente a la población total del Uruguay.

¹ La prevención primaria, secundaria y terciaria, según el enfoque epidemiológico refiere a la población a la que se dirige cada forma de prevención. La primaria refiere a la población en general creando contextos desfavorables para la delincuencia; la prevención secundaria focaliza en la identificación de potenciales victimizadores, intentando “corregir” a las personas o situaciones problemáticas; la prevención terciaria interviene con los victimarios y por tanto depende de la acción del sistema judicial y penal, intentando limitar la reincidencia por medio de la represión, disuasión o rehabilitación. Dammert, Lucía (2005): Prevención comunitaria del delito en América Latina: desafíos y oportunidades. En: revista Desafíos, Bogotá, Colombia.

² 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 atención.

Las comunidades locales son las mínimas unidades geográficas consideradas por la Policía Comunitaria, estas son aproximadas por los cuadrantes, los cuales surgen de la subdivisión de las seccionales policiales en áreas geográficas más pequeñas. En la medida en que la intervención pretende atender a todas las comunidades locales del país, la población objetivo estaría coincidiendo con la población potencial (para el período evaluado existía presencia de policías comunitarios en 206 de las 276 comisarías del país).

La Policía Comunitaria prioriza zonas específicas y población dentro de esas zonas para la prestación del servicio, según los siguientes criterios: 1) las comunidades con mayores niveles de conflictividad; 2) las personas con niveles de vulnerabilidad superiores al promedio en cuanto a ser víctimas de delitos: ancianos, mujeres y niños; 3) las personas con niveles de vulnerabilidad superiores al promedio en cuanto a convertirse en posibles victimarios: jóvenes y niños desertores del sistema educativo y/o laboral y con familias con baja capacidad de contención; 4) la defensa de los derechos sustanciales cuando las instituciones no los prestan.

(III) RECURSOS ASIGNADOS

El presupuesto total de la intervención (incluyendo fuentes presupuestarias y extra presupuestarias) para 2012 fue de \$U 177.139.000 (a precios corrientes), que representa el 1,51% del total asignado a las unidades ejecutoras responsables (Jefaturas Departamentales y Secretaría del Ministerio) y un 1,53% del programa presupuestal 460 – Prevención y Represión del Delito, en el cual se inscribe.

En los últimos 5 años la intervención ha sido financiada mayoritariamente

con aportes de Rentas Generales, aproximadamente en un 80%. El resto de la financiación proviene de Recursos con Afectación Especial, siendo escasas otras fuentes de financiamiento.

(IV) ESTRATEGIA GENERAL Y ESTRUCTURA DE COMPONENTES/ SUBCOMPONENTES

Para alcanzar su propósito, la intervención comprende dos componentes: uno vinculado al trabajo con las comunidades locales para el logro de un sistema de seguridad local con un enfoque estratégico y preventivo; el otro relacionado a la internalización del nuevo modelo de Policía Comunitaria por parte de todos los actores involucrados. A su vez, como muestra el Cuadro 1, cada componente tiene un objetivo específico y provee productos intermedios para alcanzar dichos objetivos.

En cuanto al Componente 1, que está dirigido a la acción social en sí de la Policía Comunitaria y a la internalización de una nueva concepción de la policía, este incluye servicios tales como:

- Atención a la Comunidad. Brindar información y orientar en cuanto a recursos de la comunidad; diagnosticar y resolver problemas/conflictos puntuales; mediar en conflictos sociales.
- Generación y Potenciación de Redes Locales. Diseñar, implementar y desarrollar redes comunitarias; fomentar la participación ciudadana para la prevención y solución de problemas de seguridad; coordinar y gestionar acciones con otras instituciones.
- Capacitación específica. Capacitar a los vecinos y a la propia institución en temas relacionados a convivencia, prevención y seguridad pública.

Cuadro 1. Resumen de la intervención Policía Comunitaria

Fin	Contribuir a la construcción de una cultura nacional de seguridad y de fortalecimiento de la democracia doctrinariamente fundada en la participación y la prevención primaria de los delitos mediante una práctica policial dirigida a la inclusión social y a la convivencia pacífica.
Propósito	Seguridad ciudadana fortalecida a nivel de comunidades locales de todo el país, a través del diseño e implementación de un modelo de intervención policial especializada, con un enfoque preventivo y formativo.
Componentes	Productos intermedios
C1. Comunidades locales de todo el país gestionan problemas de seguridad pública con la Policía Comunitaria, desde un enfoque estratégico y preventivo de acción social, para favorecer el desarrollo e implementación de un sistema de seguridad local.	Producto intermedio 1. La Policía Comunitaria trabajando de manera local estableciendo y gestionando redes, tanto con los vecinos como con las organizaciones de la comunidad. Producto intermedio 2. El trabajo para la internalización de un nuevo modelo de intervención policial a nivel del Ministerio del Interior y de las comunidades locales.
C2. Ciudadanos, organizaciones y operadores policiales internalizan el nuevo modelo de intervención policial mediante: A) el trabajo para la difusión y sensibilización de la nueva filosofía de trabajo; B) la formación y/o capacitación para el desarrollo de estrategias preventivas orientadas a mejorar la convivencia y la seguridad local.	

Fuente: Informe Final Evaluación DID Policía Comunitaria.

Elaboración propia de equipo evaluador.

El componente 2 incluye servicios tales como: crear y gestionar Escuelas de Seguridad Ciudadana para la capacitación de las comunidades, desarrollar acciones de capacitación a la interna del Ministerio (a nivel central y a nivel local) y de organizaciones relacionadas.

La Policía Comunitaria es un servicio de carácter descentralizado que se imparte desde las comisarías para la atención de las comunidades locales de todo el país,

cuyos agentes dependen jerárquicamente de los comisarios y por lo tanto de las Jefaturas Departamentales correspondientes.

A su vez, la intervención cuenta con una Oficina Nacional que tiene el objetivo de unificar criterios en lo que respecta a la implantación, control, seguimiento y evaluación de los procesos de la intervención a nivel de campo. Existen también Oficinas Técnicas Departamen-

La Policía Comunitaria es un servicio de carácter descentralizado que se imparte desde las comisarías para la atención de las comunidades locales de todo el país, cuyos agentes dependen jerárquicamente de los comisarios y por lo tanto de las Jefaturas Departamentales correspondientes.

tales (en proceso de formación) con el fin de asesorar técnicamente a los policías comunitarios que se desempeñan en las Seccionales, para alinear sus acciones³.

La intervención procura trabajar muy cerca de la prevención social del delito. Este tipo de prevención consiste en iniciativas destinadas a actuar sobre los procesos económicos y sociales amplios que se conciben como generadores de dinámicas delictivas, mediante dos vías: la implementación de programas de carácter general para promover la inclusión social y el ejercicio de los derechos de todos los ciudadanos (prevención primaria), y las intervenciones focalizadas para la integración de los grupos definidos como “en riesgo” (prevención secundaria). En este sentido, y como ilustra el Programa Nacional de Policía Comunitaria, la intervención intenta diferenciarse de la prevención situacional del delito que persigue el modo más tradicional de “policiamiento”.

El Programa Nacional de Policía Comunitaria destaca algunas características de la Policía Comunitaria que la identifican, estas son: (a) búsqueda de consenso en lugar de centrarse en la aplicación de la ley; (b) actitud proactiva en lugar de reactiva; (c) actuar mitigando el riesgo de ocurrencia del delito en lugar de actuar luego de ocurrido el mismo; (d) autonomía funcional con participación en la planificación del trabajo en la comunidad en lugar de verticalidad de mando; (e) radio de acción más acotado que el de la seccional, lo cual implica trabajar con un público específico y previamente definido mediante un diagnóstico de situación local, en lugar del público total de la jurisdicción.

➤ RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN

(I) DISEÑO

En primer lugar, la evaluación muestra que por su naturaleza la Policía Comunitaria se mueve necesariamente en un espacio difuso y polivalente entre la prevención situacional y la prevención social del delito. Eso se traduce en una amplia identificación de problemas generales asociados a la seguridad ciudadana en las comunidades locales (amplia identificación del problema y vasto alcance de la intervención) que, sin una priorización o delimitación de los aspectos concretos de esos problemas generales sobre los que intervendrá, están limitando la potencialidad de la intervención.

En segundo lugar, se destaca la propuesta conceptual que inspira la Policía Comunitaria como un marco orientativo general (contenido en el Programa Nacional de Policía Comunitaria). Sin embargo, el pasaje desde la fase local a la fase nacional de la intervención, junto con la amplitud del problema planteado, dificultan la definición explícita de una estrategia de intervención global adecuada a las características de las comunidades locales, así como el diseño de servicios y metodologías de intervención concretas (compartidos a nivel nacional), que aún están en proceso de elaboración.

En tercer lugar, los servicios propuestos son consistentes con los objetivos planteados en materia de seguridad y necesarios para el logro de los resultados previstos. Ahora bien, la amplitud de los resultados esperados (a nivel del propósito) no permite concluir que dichos servicios serán suficientes para el logro de los mismos. El análisis de diseño realizado confirma la existencia

³ Tanto las Oficinas Técnicas Departamentales como los policías comunitarios, dependen jerárquicamente de la Unidad Ejecutora de la Jefatura Departamental correspondiente según su localidad (UE 004 a 022) y no de la Oficina Nacional de Policía Comunitaria que no mantiene línea jerárquica con ninguna oficina.

de conexión causal (teórica), por tanto se pueden calificar como necesarios los servicios propuestos, pero no se puede asegurar si hay o no otros servicios que también sean necesarios y se puedan incluir.

En este sentido, y a pesar de considerar como correctamente formulada la enunciación del propósito (resultados esperados), la evaluación plantea la falta de pasos intermedios en la cadena causal entre componentes y propósito. No existe explicitación de, por ejemplo, cómo se pasa de la oferta de servicios de atención a la ciudadanía a una seguridad ciudadana fortalecida, o cómo esto aporta a la implementación de un modelo⁴ de intervención policial diferente.

En cuarto lugar, vinculado al diseño de indicadores para la medición del desempeño de la intervención a nivel de propósito y componentes, existen indicadores correctamente propuestos para las dimensiones de eficacia y calidad. No obstante, la información concreta que se dispone para el cálculo es escasa y por tanto son muy pocos los indicadores con

datos válidos, e incluso en los que se tiene información ésta refiere únicamente al año 2012, salvo alguna excepción.

Por último, si bien desde los comienzos de la intervención a la actualidad, han existido experiencias puntuales de Policía Comunitaria más o menos exitosas, no se ha llegado a consolidar un modelo que enmarque su acción y que atienda el universo de problemas identificados. Con la creación de la Oficina Nacional y con la elaboración del Programa Nacional de Policía Comunitaria, se puede identificar un paso inicial hacia la concreción de un modelo de Policía Comunitaria, pero que todavía tiene mucho camino por recorrer en cuanto a la definición y priorización de objetivos a perseguir y a la estrategia para alcanzarlos.

(II) IMPLEMENTACIÓN

En lo referente a la implementación, se detectaron fortalezas y múltiples oportunidades de mejora, a varios niveles.

Como fortalezas destacan el fuerte compromiso y la apertura a la crítica



⁴ Un modelo implica la representación de un sistema, a través de la explicitación de: objetivos, resultados esperados, estrategia y actividades necesarias para el logro de los objetivos.

del Jefe y de los integrantes de la Oficina Nacional de Policía Comunitaria. Asimismo se destaca en sus integrantes: la experiencia en la gestión de servicios de Policía Comunitaria a nivel local (experiencias departamentales), el conocimiento de la institución policial y el nivel de formación.

Uno de los aspectos fundamentales, que condiciona fuertemente la gestión, es el vinculado a la estructura organizacional de un servicio de carácter descentralizado, como lo es la Policía Comunitaria. En lo que respecta al diseño de la estructura organizativa, que relaciona a la Oficina Nacional con las Oficinas Técnicas Departamentales y con los policías comunitarios a nivel de comisaría, se considera adecuado en términos generales para implementar la estrategia definida por la intervención en su fase nacional. Sin embargo, en la práctica se identifican dificultades de coordinación entre los niveles, que limitan la unificación de criterios y prácticas en el "policiamiento" comunitario.

La estructura organizacional diseñada prevé una Oficina Nacional de Policía Comunitaria como órgano máximo de dicha modalidad de "policiamiento", que brinde un marco de referencia común y facilite

la unificación de criterios, herramientas y prácticas para los policías comunitarios en campo. Como se expone en el diseño de la intervención, los policías comunitarios dependen jerárquicamente de los comisarios de cada localidad y no de la Oficina Nacional. Esta situación conlleva riesgos en cuanto a la no continuidad del servicio, debido a la posible asignación de policías comunitarios al desarrollo de actividades propias de la Policía Tradicional, y riesgos en cuanto a la no unificación de criterios en la prestación del servicio.

Con la intención de subsanar estas dificultades provocadas por la existencia de distintas líneas jerárquicas entre la Oficina Nacional y los policías comunitarios, y con el fin de asesorar técnicamente a los policías comunitarios para alinear sus acciones, es que el Programa Nacional de Policía Comunitaria prevé la creación de Oficinas Técnicas Departamentales (dependientes de las Jefaturas Departamentales).

Estas oficinas, acompañadas de los mecanismos de coordinación adecuados, pueden ser efectivas para mitigar los problemas derivados de las debilidades de estructura planteadas. No obstante esto, al momento de la evaluación eran pocos los departamentos con Oficinas Técnicas creadas, y en caso de tenerlas, no estaban conformadas con el personal técnico requerido.

Otro aspecto destacado por la propia intervención como debilidad es la escasez de personal a nivel de campo⁵ para cumplir con la diversidad y amplitud de objetivos perseguidos. A este respecto, la evaluación plantea que un aumento en la cantidad de RRHH no implicaría necesariamente una mejora de gestión ni de alcance por sí mismo;



⁵ En el año 2012 se informó de la existencia de 605 policías comunitarios en todo el país, equivalente a un 7% del total de la fuerza policial.

es prerequisite para el crecimiento y asentamiento del modelo la explicitación de estándares, quizás a través de una guía operativa basada en una clara definición de objetivos prioritarios. Asimismo, la Oficina Nacional no cuenta con los mecanismos de información para asegurarse que el destino de dicho personal sea a tareas comunitarias ni para controlar el accionar cotidiano de dichos policías.

Por último y como se explicitó en la evaluación del diseño de la intervención en el punto anterior, la amplia identificación del problema, los múltiples objetivos, la falta de una estrategia global y unificada y la insuficiente definición y elaboración de metodologías y servicios, determinan que en la práctica exista un rol difuso del policía comunitario. En este sentido las múltiples áreas de acción identificadas y las carencias en cuanto a criterios para priorizar demandas, determinan que en la práctica la Policía Comunitaria tenga un carácter de servicio residual, el cual está presente donde otros prestadores de servicios son omisos.

(III) DESEMPEÑO

Si bien no es posible determinar con exactitud la dimensión cuantitativa de la cobertura de la intervención, sí resulta posible aproximarse a la misma a través de diversos indicadores. En primer lugar el porcentaje de población que vive en zonas pertenecientes a seccionales con policías comunitarios⁶ asignados es del 94% del total del país (cobertura geográfica). Este indicador sólo hace referencia a la presencia o no presencia de Policía Comunitaria, sin datos sobre su forma de distribución, por lo cual no recoge la heterogeneidad presente en los distintos departamentos y entre

comisarías. Para observar dicha heterogeneidad es posible analizar la cantidad de policías cada cien mil habitantes y su distribución por departamento. A partir de este segundo indicador, es posible identificar situaciones en las que hay bastantes recursos concentrados en zonas de escasa superficie o por el contrario, escasos recursos muy dispersos en otros departamentos.

Otro aspecto que no recoge el indicador de cobertura por presencia geográfica es el de la calidad del servicio. Por este motivo uno de los indicadores que pretende aproximarse a este aspecto es el de la relación policía comunitario/policía ejecutivo (por departamento), el cual arroja grandes disparidades al igual que en el indicador de dotación de recursos.

Hay que mencionar que del análisis conjunto de los indicadores presentados para el período evaluado, existen casos a destacar como el de la Jefatura de Montevideo, la cual presenta una cobertura geográfica de policía comunitaria del 100%, mientras que al analizar los indicadores de dotación de recursos (8 policías comunitarios cada cien mil habitantes) y de la calidad (4% de policías comunitarios en relación a policías ejecutivos) presenta grandes carencias.

En la medida que se pretenda analizar el desempeño a nivel nacional en cuanto a la prestación de los servicios, hay que mencionar la existencia de una gran heterogeneidad de experiencias que varían enormemente según el departamento.

A modo de ejemplo, se menciona los casos de los departamentos de Florida, Montevideo y Colonia. Florida viene implementando la modalidad de Policía Comunitaria desde el año 1997 y se

⁶ Suponiendo que los policías declarados como comunitarios efectivamente están realizando tareas de policía comunitaria.

cuenta con un porcentaje de policías comunitarios sobre el total de policías efectivos cercano al 20%. Por su parte en Montevideo, según las apreciaciones del equipo técnico de la Oficina Nacional de Policía Comunitaria, los policías comunitarios cumplen funciones de policías de proximidad y no comunitarias. Por último podemos mencionar el caso de Colonia donde la Policía Comunitaria está separada de las seccionales y se ocupa fundamentalmente de los problemas de violencia doméstica. Con lo cual, podemos decir que la Policía Comunitaria en terreno hoy, es la agregación de intervenciones departamentales que bajo el mismo rótulo tienen estrategias, capacidad de impacto y filosofías bien disímiles.

Más allá de esta heterogeneidad existente en la prestación de los servicios, es importante destacar que no se pudo constatar el nivel de desempeño de los mismos por falta de información disponible.

Dadas estas situaciones mencionadas, y considerando que se trata de una intervención que recién en 2012 inicia su fase nacional y cuyos resultados esperados son de mediano y largo plazo, parece prematuro analizar el desempeño de la misma a nivel de Fin y Propósito.

En cuanto al desempeño a nivel de componentes, el primero cuenta con los siguientes indicadores: cantidad de policías comunitarios (605 para 2012, implicando un incremento del 28% respecto a 2011) y la cantidad de seccionales policiales con al menos el 20%⁷ de policías comunitarios (16 de 278). Para el segundo componente se cuenta solo con los siguientes datos: la cantidad de policías capacitados en Policía Comunitaria al año 2012 (2455, equivalente al 27%

del total) y la cantidad de Centros de Capacitación Permanente desde el 2008 al 2011 (uno sólo).

En cuanto a la eficiencia de la intervención, la evaluación plantea que no es posible relacionar los gastos de la intervención con los niveles de producción de los componentes debido a la indivisibilidad, en cuanto a la asignación de recursos, de los componentes identificados en la Matriz de Marco Lógico elaborada para la evaluación. El informe expresa que el principal componente del presupuesto de la intervención son las remuneraciones en un 99% del total.

Por último, se señalan algunas alertas a la hora de analizar la sostenibilidad de la intervención, fundamentalmente vinculadas a la creciente asignación de funciones a la Policía Comunitaria en un contexto político favorable al desarrollo de la misma. Esta creciente sobrecarga de funciones, en la medida que no esté acompañada de una contraprestación en cuanto a estructura y normativa, y con una definición del sistema de gestión, inversión y dotación del personal calificado requerido, plantea riesgos en cuanto al desempeño futuro de la intervención.

► PRINCIPALES CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Como aspecto de carácter general, el informe plantea que la implementación de recomendaciones debe tener en cuenta que, al tratarse de una intervención que está dando sus primeros pasos en su fase nacional, y por lo tanto con un constante aumento en las actividades asignadas, la misma debe mantenerse en funcionamiento mientras se procesan los cambios

⁷ Porcentaje mínimo que el equipo técnico de la Oficina Nacional de Policía Comunitaria considera para dar un servicio de calidad.



necesarios. Por lo tanto, se plantea la necesidad de implementar algunos cambios organizacionales previos a los cambios en el diseño de la intervención. Estos cambios comprenden: (i) *“... la generación de un sistema de gestión; (ii) una actualización del programa; (iii) consolidar un equipo técnico fuerte, que pueda encargarse del desarrollo del diseño y la planificación, al tiempo que impulse los proyectos que se están desarrollando y además acompañe los cambios en la implementación.”*

(I) DISEÑO

En cuanto al diseño de la intervención, las recomendaciones giran en torno a la identificación de manera precisa del problema que se pretende abordar (establecer causas y consecuencias), a la estipulación clara del menú de objetivos que se pretenden alcanzar y a la consolidación y explicitación de un modelo propio de Policía Comunitaria.

Para la definición del problema y el modelo, se recomienda: (i) delimitar

y precisar de manera adecuada a la población objetivo que atiende la intervención, ya que la definición actual de la misma no es clara y resulta demasiado amplia; (ii) considerar a la “prevención comunitaria del delito” como matriz que enriquezca el modelo actual de Policía Comunitaria; (iii) definir un menú de objetivos y estrategias que contemplen las diferencias territoriales⁸ existentes en el país, sugiriendo tres zonas (o más) bien diferenciadas en cuanto a la estrategia de intervención (área metropolitana, interior urbano e interior rural).

En este sentido y en el marco de la estrategia a adoptar, nos referimos al “Informe Complementario a la Evaluación de Diseño, Implementación y Desempeño de la Intervención Policía Comunitaria” del consultor argentino Gabriel Kessler, donde plantea que la separación conceptual entre las distintas formas de prevención del delito (Social, Comunitaria, a través del Desarrollo Personal y Situacional) adquiere un fin únicamente analítico. A los efectos de interrumpir los mecanismos que producen

⁸ Diferencias en cuanto a condiciones de riesgo relativas a la seguridad pública.

o hacen posible la emergencia de eventos delictivos es preciso tener una visión integral que combine elementos de los distintos tipos de prevención a nivel de toda la policía. De esta manera recomienda como fundamental, mantener una visión que no plantee una disociación entre la Policía Tradicional y la Policía Comunitaria sino una articulación entre ambas en pos de objetivos comunes. En su informe, el consultor expone múltiples experiencias internacionales de “policiamiento” en las cuales se manejan distintas combinaciones de prevención y en las que participan de manera conjunta, pero con distintos roles, tanto la Policía Tradicional como la Policía Comunitaria.

Dentro de los ejemplos mencionados, se destaca a la Policía Orientada a Problemas (POP)⁹ como uno de los modelos innovadores que se están utilizando en distintas partes del mundo y que podría ser tomado en algunas de sus dimensiones para ayudar al fortalecimiento del modelo de Policía Comunitaria uruguaya.

Otro aspecto destacado por la evaluación y que está presente en las recomendaciones es el de considerar la opción de apoyarse en un equipo externo para encarar un proceso de planificación estratégica que sirva de marco y que habilite la discusión y resolución de los temas estratégicos de la intervención. Dicho proceso de planificación, ya sea con el apoyo de un equipo externo o no, debería: (i) incluir la definición explícita de la estrategia, los protocolos y demás elementos de diseño del modelo; (ii) explicitar la metodología práctica de aplicación.

(II) IMPLEMENTACIÓN

En primer lugar, se plantea la necesidad de reforzar algunos aspectos de gestión que permitan subsanar algunos asuntos de diseño. En este sentido, en la medida que se plantean dificultades a nivel de la estructura orgánica actual, se menciona la necesidad de: (i) definir mecanismos institucionales que permitan el buen desarrollo de la intervención; (ii) implementar dichos mecanismos de manera previa a tratar los aspectos de diseño de dicha estructura.

En segundo lugar, se recomienda realizar un proceso de revisión de la estructura organizacional ajustándola al diseño de la intervención y/o modelo que se adopte. Esta recomendación está dirigida a la consecución de un buen desempeño de la intervención, intentando mitigar algunos problemas detectados, como ser: una estructura jerárquica muy vertical que choca con las necesidades de autonomía y proactividad de la Policía Comunitaria; un sistema de ascensos que premia a las acciones de carácter represivo dejando a los policías comunitarios sin posibilidades de generar puntos; y una estructura jerárquica en la cual la Oficina Nacional de Policía Comunitaria no tiene relación de mando con las unidades en campo ni con las Oficinas Técnicas Departamentales.

La evaluación propone que, en la medida que la estructura organizacional no se modifique en el corto plazo, se implementen algunas medidas que tiendan a subsanar los problemas de diseño organizacional. En este sentido plantea: (i) establecer, acordar y concretar mecanismos de coordinación entre los actores involucrados (Oficina Nacional, Oficinas Técnicas, Jefaturas y Policías Comunitarios); (ii) implementar planes

⁹ El modelo POP promueve la focalización del trabajo policial sobre los problemas de seguridad centrales de una comunidad, actuando sobre las condiciones que los hacen posible.

de comunicación y un Sistema de Evaluación y Monitoreo de Acciones.

Se recomienda también, en línea con la mejora en el sistema de gestión: (i) orientar el mismo a una lógica por procesos; (ii) mejorar el sistema de registro de actividades; (iii) definir los servicios prestados de manera detallada e incorporarlos en un manual.

Otro aspecto mencionado es que varias de las actividades que los policías comunitarios realizan, a pesar de ser competencia de otras intervenciones públicas, son llevadas a cabo como una forma de "abrir puertas" a nivel de las poblaciones locales, para facilitar la consecución del propósito de la Policía Comunitaria. En este sentido el equipo evaluador propone: (i) realizar el ejercicio de preguntarse si estas actividades no serían mejor atendidas por otros organismos; (ii) analizar la pertinencia y el alcance del accionar y los servicios que presta la Policía Comunitaria.

A nivel presupuestal el informe destaca la necesidad de avanzar hacia una planificación financiera anual de la intervención, para ello se recomienda: (i) contemplar las necesidades de recursos existentes; (ii) identificar, dentro del sistema de gastos, aquellos asociados a la intervención.

Por último, vinculado a la eficacia de la intervención, el informe plantea la importancia de definir metas de cobertura factibles en términos de impactos esperados y de redefinir los beneficiarios de la intervención de manera más concreta y más relacionada a territorios que a personas.

➤ ACUERDO DE MEJORA OFICINA DE PLANEAMIENTO Y PRESUPUESTO MINISTERIO DEL INTERIOR

A continuación se presenta una síntesis de las principales acciones de mejora acordadas entre la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y el Ministerio del Interior relativas a la intervención Policía Comunitaria.

El objetivo de los acuerdos de mejora es contribuir al fortalecimiento de las intervenciones públicas a través de la identificación e instrumentación de acciones de mejora que optimicen su diseño, implementación y/o desempeño.

Estas acciones fueron identificadas por los equipos técnicos de AGEV y de la intervención evaluada a partir de las conclusiones y recomendaciones resultantes del proceso de evaluación DID. El proceso dio lugar a la celebración del Acuerdo de Mejora entre ambos organismos.

Diseño

- ➔ Elaborar y documentar el diagnóstico de situación de las principales necesidades en materia de seguridad ciudadana a nivel local que se buscan satisfacer (origen y razón de ser de la Intervención), en el cual se expliciten determinantes y consecuencias, que contribuya a la revisión del Modelo de Policía Comunitaria actual.
- ➔ Proponer un Modelo de Policía Comunitaria revisado, considerando las buenas prácticas y experiencias acumuladas, incluyendo: matriz de objetivos (a nivel nacional y por zonas), resultados esperados, estrategias y población objetivo (según zonas geográficas de acción). Implementar acciones vinculadas a la gestión del cambio para la implementación del modelo propuesto.
- ➔ Diseñar y documentar los servicios consistentes con el modelo de Policía Comunitaria propuesto que incluya por ejemplo: protocolos y guías de actuación para las diferentes zonas, herramientas metodológicas para realizar diagnósticos y proyectos de seguridad locales. Elaborar una segunda versión del Programa Nacional de Policía Comunitaria que incorpore explícitamente la estrategia a emplear, los protocolos y metodología de abordaje.
- ➔ Revisar las actividades que los policías comunitarios realizan a pesar de ser competencia de otras intervenciones públicas, para determinar cuáles áreas de acción seguirá trabajando en función del modelo propuesto.
- ➔ Realizar un proceso de planificación estratégica con las Oficinas Técnicas que aporte insumos para el diseño de la estrategia y de los servicios a prestar.
- ➔ Identificar objetivos compartidos con la Policía Tradicional y formas de articulación entre ambas modalidades, analizando las áreas de objetivos propios de la Policía Comunitaria, las áreas de objetivos comunes a la Policía Nacional y zonas de tensión entre ambas.
- ➔ Diseñar un sistema de monitoreo (indicadores) y evaluación. Utilizar las fuentes de datos disponibles, en particular el Sistema de Gestión de Seguridad Pública (SGSP), para la sistematización y el análisis de los mismos. Establecer metas de cobertura, factibles y razonables en términos de impactos esperados.

Implementación

- Compilar los servicios documentados en un Manual de Servicios de la Policía Comunitaria, acordes a los definidos en el modelo propuesto, que incluya: Procedimientos, Formularios e Instructivos. Distribuir el Manual a todo el personal de la intervención.
- Crear las Oficinas Técnicas con el personal e infraestructura adecuados para cumplir con las funciones asignadas a nivel departamental.
- Redefinir, documentar, validar con las autoridades y poner en práctica los mecanismos de coordinación que se utilizarán entre: la Oficina Nacional, las Oficinas Técnicas Departamentales, los Policías Comunitarios, las Jefaturas y las Comisarías (comisarios).
- Proponer una estructura organizativa para dotar a la Oficina Nacional de Policía Comunitaria (ONPC) de los poderes jurídicos necesarios para desarrollar sus cometidos conforme a la segunda versión del Programa Nacional de Policía Comunitaria.
- Formalizar el organigrama y la descripción de cargos de la Oficina Nacional. Prever la estructura de cargos necesaria para garantizar el funcionamiento de los equipos de Policía Comunitaria a nivel local así como los que conformaran las Oficinas Técnicas Departamentales. Analizar de la plantilla de funcionarios actual su adecuación a las condiciones del perfil e idoneidad necesaria para el cargo.
- Implementar planes de comunicación dirigidos a la interna del Ministerio del Interior, población potencial y población objetivo.
- Formalizar y ampliar los contactos extra organizacionales (convenios y/o alianzas a nivel nacional) de manera que apoyen el trabajo del Policía Comunitario en campo. Concertar y formalizar por parte de las Unidades Técnicas Departamentales previa coordinación con la Oficina Nacional, acuerdos o convenios con instituciones relevantes desde el punto de vista de la prevención social del delito.
- Realizar una planificación anual de actividades de la Policía Comunitaria estableciendo para cada caso los recursos humanos, logísticos y financieros. Crear dentro del sistema de registro de gastos un componente que contemple esta intervención.



JOSÉ ARTIGAS
UNIÓN DE LOS PUEBLOS LIBRES
BICENTENARIO.UY



PRESIDENCIA
REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY
Oficina de Planeamiento y Presupuesto



**Dirección de Gestión y Evaluación
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. 8005 / 8001
contacto@agev.opp.gub.uy
www.agev.opp.gub.uy