

Cómo citar este artículo: del Castillo, F. ¿Uruguay tiene una policía preventiva? La situación de la prevención del delito en la reforma policial uruguaya. *Frnteras* 14 (1): 28-40, enero-junio 2020.

# ¿Uruguay tiene una policía preventiva? La situación de la prevención del delito en la reforma policial uruguaya

## Does Uruguay have a preventive police force? The situation of crime prevention in Uruguay's police reform

Federico del Castillo<sup>1</sup>

### Resumen

La Policía Nacional de Uruguay atraviesa, desde 2010, un proceso de reforma que se extiende hasta la actualidad. Este proceso implicó cambios en los órdenes doctrinario, organizacional y funcional. Entre ellos, se encuentra el impulso a algunas estrategias de prevención del delito, que procuraron sustituir abordajes policiales reactivos tradicionales. Sin embargo, estas no han sido desarrolladas sistemáticamente y aún no se han consolidado en la institución.

Una de estas estrategias es la policía orientada a problemas (POP). La POP es un modelo policial que procura solucionar problemas que producen criminalidad y violencias, y cuenta con amplio respaldo de la evidencia empírica sobre su efectividad. Los primeros esfuerzos por desarrollar la POP en Uruguay datan de 2012, cuando se impulsó un programa piloto en la seccional policial 25° de Montevideo, que enfrentó importantes obstáculos y resistencias organizacionales a lo largo de su implementación. En la actualidad, la POP se encuentra en expansión hacia el resto de las comisarías de Montevideo, aunque este proceso es aún preliminar.

Este trabajo reflexiona sobre el pasaje de un paradigma de control del delito reactivo o tradicional (Weisburd y Eck, 2004) hacia uno de prevención del delito en Uruguay, frente a otros aspectos del trabajo policial (respuesta, disuasión e investigación). Para ello, toma como eje el caso de la POP, repasando algunos obstáculos enfrentados en su desarrollo y los desafíos pendientes hacia su consolidación.

**Palabras clave:** Cultura policial, Reforma policial, Policía orientada a problemas, Prevención del delito

---

1 Magister en Criminología. John Jay College of Criminal Justice, City University of New York. Candidato a Doctor en Antropología Social por el Instituto de Altos Estudios Sociales, Universidad Nacional de San Martín. Instituto de Altos Estudios Sociales, Universidad Nacional de San Martín. Licenciado en Ciencias Antropológicas. Universidad de la República. Correo electrónico: fodelcastillo@gmail.com

## Abstract

Uruguay National Police has undertaken a reform started in 2010 which spans until today. This process involved doctrinal, organizational and functional changes. Among them was the implementation of crime prevention strategies, aimed to replace traditional, reactive approaches. However, these have not still been systematically developed, and thus are not consolidated in the institution yet.

One of these strategies is Problem-Oriented Policing (POP). POP is a police model that works by solving problems that produce violence and crime and has got a great deal of support from empirical evidence. The first efforts to develop POP in Uruguay started in 2012, when a pilot program was launched at Precinct 25<sup>th</sup> of Montevideo, which confronted a series of obstacles and organizational resistance. Currently POP is being expanded to other Montevideo precincts, although this is still preliminary.

This article reflects on the passage from a standard model of policing (Weisburd & Eck, 2004) to a crime prevention paradigm in Uruguay, in front of other aspects of police work (response, deterrence and criminal investigations). In order to do so takes the case study of POP as an axis, and reviews obstacles confronted along its development and future challenges ahead.

**Keywords:** Police Culture, Police Reform, Problem-oriented Policing, Crime, Prevention

## Introducción

Los últimos años han sido especialmente intensos para la Policía Nacional de Uruguay (PNU), al ser sujeta a una reforma integral impulsada por el Ministerio del Interior (MI)<sup>2</sup>. En este artículo me propongo examinar el lugar de la prevención del delito en la Policía tras esta reforma a partir de un eje guía: los esfuerzos para implementar un modelo de policía orientada a problemas (POP) en la PNU.

Tradicionalmente, la Policía uruguaya reflejaba lo que en criminología se conoce como “modelo policial estándar” (Weisburd y Eck, 2004), caracterizado por un abordaje reactivo y genérico frente al delito (*one size fits all*). La reforma policial uruguaya –iniciada en 2010, aunque gestada en años anteriores–, transformó en primer lugar las fuentes doctrinarias de la PNU a través de la Ley Orgánica Policial 19.315 aprobada en 2015, la Ley de Procedimiento Policial 18.315 reglamentada en 2010, y el Código de Ética Policial de 2015. También, modificó su estructura organizacional, principalmente mediante la creación

de nuevas direcciones y la reestructura de la Jefatura de Policía de Montevideo y otras del interior del país. Finalmente, incorporó nuevas metodologías de trabajo a la Policía (especialmente análisis criminal y mapeo del delito), transformó su gestión de recursos humanos, adquirió tecnologías y equipamiento, e implementó nuevas estrategias operativas.

En este contexto, la pregunta que propone el título de este artículo cobra gran relevancia. Reflexionar sobre la prevención del delito en una institución que ejecuta el monopolio estatal de la fuerza, no es otra cosa que indagar sobre el germen ideológico<sup>3</sup> que nutre sus acciones. Entonces, tras estas transformaciones que procuraron distanciar a la PNU del modelo estándar reactivo y tradicional, ¿Uruguay tiene una policía preventiva?

Pero esta pregunta, formulada de esta forma, encierra un supuesto problemático. Definir una institución como la policía exclusivamente a partir de una de sus funciones (en este caso, la prevención del delito), reduce el campo policial a un supuesto dualista de prevención vs. reacción

<sup>2</sup> Uruguay tiene una única policía, la Policía Nacional de Uruguay, que es gobernada por el Ministerio del Interior.

<sup>3</sup> Podríamos hablar aquí, si el lector lo prefiere, de paradigma. Aunque ningún paradigma está exento de ideología.

(podríamos decir también control o represión), lo cual ignora el carácter diverso y heterogéneo de las instituciones policiales. La discusión, en el fondo, es de orden cultural. Podrían formularse preguntas igualmente reduccionistas como ¿cómo es la policía en Uruguay? O, alternativamente, ¿tenemos una policía reactiva y/o represiva en Uruguay? De hecho, desde parte de la Izquierda y del movimiento social, se ha definido tradicionalmente (y con razón) a la policía como una institución predominantemente represiva, principalmente a partir de su acción aliada a las Fuerzas Armadas durante la dictadura cívico-militar de Uruguay (1973-1985) y su notoria actividad represiva tras el retorno democrático. ¿Pero no asumen estas preguntas un punto de vista homogeneizador y reduccionista sobre la Policía? Parece aquí sensato detenerse para plantear algunas advertencias conceptuales.

Es, quizás, Jerome Skolnick quien abogó por primera vez a favor de la noción de cultura policial. Para Skolnick, los y las policías comparten rasgos comunes que definen una “personalidad de trabajo” de la institución. Estos rasgos son: omnipresencia de la sospecha frente al público; sensación de aislamiento social; solidaridad interna entre sus miembros; y valoración del pragmatismo, del cual emerge cierto conservadurismo intelectual, político y social (Skolnick, 2011). Sin embargo, la noción de cultura policial ha sido cuestionada. A partir de estudios cualitativos sobre el medio policial francés, Dominique Monjardet (2010) documentó las dinámicas del trabajo policial, dando cuenta de una institución plural, heterogénea y diversa, contradiciendo empíricamente el supuesto de que existe algo así como una cultura policial homogénea.

Lo anterior importa, ya que existen riesgos en ignorar la heterogeneidad y pluralidad del mundo policial. El principal es que, definir a la policía a partir de un conjunto de rasgos uniformes compartidos por sus miembros no hace sino esencializar el universo policial, dotándolo de una especificidad que impide su comparación con otros campos sociales. Asumir que la policía es una unidad social discreta y diferenciada, desconoce que categorías como el género, edad, trayectoria

educativa, lazos familiares, percepción del tiempo y el espacio configuran las formas de percibir y actuar de los y las policías sobre el mundo, sin que la condición de “ser policial” agote las explicaciones de sus comportamientos (Frederic, Galvani, Garriga Zucal y Renoldi, 2014). En pocas palabras, suponer la existencia de una cultura policial homogénea, esencializa la policía, aislándola de procesos y categorías sociales que la permean, diversifican y complejizan.

La segunda advertencia tiene que ver con la llamada “crisis de representación” que impregna los debates de la antropología contemporánea sobre la representación de la alteridad. En la antropología clásica, describir una cultura suponía integrar los detalles y particularidades de las vidas de sus integrantes, y a partir de ellos producir tipificaciones generales. ¿Pero es esto de hecho posible? Las corrientes teóricas contemporáneas apuntan a lo contrario. El lenguaje generalizador de la descripción cultural es el lenguaje del poder. Parte de un discurso científico profesional, de objetividad y experticia. Es la lengua de quienes se encuentran *por fuera* y, por lo tanto, están autorizados a describir a los otros que describen. Esto conlleva varios problemas epistemológicos derivados de una crítica positivista sobre la exterioridad de los objetos de estudio. Pero creo que son los problemas políticos de la falsa representación los que más importan en este caso. La descripción generalizadora, produce efectos de homogeneidad, coherencia y atemporalidad, contribuyendo a la creación de culturas distintas a la(s) nuestra(s). Así, corremos el riesgo de presentar la alteridad más simultáneamente coherente, autónoma y diferente del nosotros de lo que podría en realidad ser (Abu-Lughod, 2008). La pregunta que encierran estas preocupaciones es: ¿cuánto de ficción hay en la descripción cultural? Traducido a la inquietud de este artículo ¿cuán certero es hablar de cultura policial cuando hablamos de la policía?

Por ello, buscando evitar reducir el universo policial uruguayo a una serie de tipos generales adscriptos a la categoría de “cultura policial”, propongo una reflexión que vaya más allá de asignarle (o no) a la PNU un carácter preventivo. Creo más

prudente preguntarse por cuál ha sido el lugar de la prevención en términos relacionales en los últimos años. Es decir, no en tanto significativo totalizador descriptivo de una presunta cultura policial, sino desde un punto de vista relacional, analizando el desarrollo de la prevención en relación con otras facetas que componen el quehacer policial (disuasión, respuesta a emergencias, investigación criminal). Propongo entonces examinar el desarrollo de la prevención a partir de un hilo conductor: el desarrollo de un modelo policial preventivo en Uruguay (la POP).

Comenzaré, entonces, definiendo un concepto base como la prevención del delito, y describiendo el enfoque de la policía orientada a problemas. Luego, examinaré la POP en el marco de la reforma policial uruguaya, en relación al desarrollo de otras estrategias que se distancian de lo que podríamos entender como un paradigma preventivo. Finalmente, presentaré algunas reflexiones finales a esta discusión, planteando posibles escenarios para el futuro.

### Consideraciones metodológicas

El objetivo de este texto es reflexionar sobre el lugar que ocupa (y ha ocupado) la prevención del delito en la reforma policial que comenzó en 2010 en Uruguay. Así, la pregunta que se presenta en el título (¿Uruguay tiene una policía preventiva?) orienta la reflexión, que discurre en torno a una experiencia puntual: la aplicación de un modelo policial orientado a problemas en este país.

Al tratarse de un texto de tipo ensayístico, no constituye una indagación empírica sobre el papel de la prevención del delito en Uruguay. La información empírica sobre la que se apoya puede encontrarse en otros trabajos (del Castillo, 2017; 2019). Asimismo, se apoya en información operativa sobre la reciente implementación de la POP en Montevideo.

### Prevención del delito y policía orientada a problemas

La prevención del delito es una de las funciones principales de la policía desde que Sir Robert Peel

—usualmente considerado el padre fundador de la policía moderna—, la definiera en 1829 como la misión principal de la Metropolitan Police de Londres. En la actualidad, la prevención es un leitmotiv que define lo que convencionalmente se entiende como buenas prácticas o intervenciones deseables en el trabajo policial.

La Organización de las Naciones Unidas define la prevención del delito como las estrategias y medidas “encaminadas a reducir el riesgo de que se produzcan delitos y sus posibles efectos perjudiciales para las personas y la sociedad, incluso el temor a la delincuencia, y a intervenir para influir en sus múltiples causas” (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2007: 9). El término clave en esta definición es reducción de riesgos, pues la prevención del delito se focaliza en intervenir sobre los factores que incrementan el riesgo de que los delitos se consumen.

La literatura sobre prevención distingue dos grandes tipologías de prevención del delito. La primera se inspira en la literatura de la epidemiología médica, y establece una distinción entre prevención primaria (focalizada en el público general o el ambiente), secundaria (enfocada en los individuos con riesgo de delinquir o convertirse en víctimas de delitos) y terciaria (focalizada en infractores y víctimas ya consumados) (Gilling, 1997). La segunda tipología distingue entre la prevención situacional, social y comunitaria. La situacional se inspira en la teoría de la elección racional, y se centra en reducir las oportunidades para cometer delitos a través de medidas ambientales que aumentan el esfuerzo para delinquir, incrementan el riesgo de captura, y minimizan los beneficios asociados al delito (Clarke, 1995). La social, por su parte, busca reducir la motivación de los infractores para cometer delitos. Las intervenciones de prevención social suelen extenderse más allá del sistema penal *stricto sensu*, y abarcan iniciativas multi-agenciales de organismos de protección social, generalmente enfocadas en niños/as, adolescentes y jóvenes para interrumpir trayectorias delictivas (potenciales o consumadas). Finalmente, la prevención comunitaria se caracteriza por la participación de la comu-

nidad. Se compone de iniciativas tanto sociales como situacionales lideradas por la sociedad civil, a través de alianzas estratégicas con agencias del sistema penal u otros organismos fuera de él (Rosenbaum, 1988).

La noción de prevención suele entenderse en contraste a los abordajes tradicionales al control del delito de los sistemas de justicia. En el terreno policial, Weisburd y Eck (2004) han agrupado este tipo de abordajes bajo la categoría de “modelo policial estándar”. El modelo estándar se apoya en la aplicación de estrategias reactivas para controlar el delito (principalmente aumento de recursos, arrestos reactivos, respuesta rápida a emergencias, patrullaje aleatorio e investigación policial reactiva), bajo la premisa de que estas estrategias pueden aplicarse con éxito en todos los contextos y bajo cualquier circunstancia, independientemente de los niveles de criminalidad, las características del delito y las condiciones sociales y situacionales en las que se produce.

El modelo estándar ha sido criticado por focalizarse más en los medios o recursos policiales que en la efectividad de la policía y por su incapacidad proactiva para ir más allá de asegurar el mero cumplimiento de la ley (Goldstein, 1979). Además, las estrategias reactivas que definen al modelo policial estándar no han resistido el examen de la evidencia para reducir los niveles de criminalidad. Esto aplica para el énfasis en el patrullaje aleatorio (Kelling, Pate, Dieckman, y Brown, 1974), la dependencia en la respuesta rápida a emergencias (Tien, Simon, y Larson, 1978) y las investigaciones reactivas (Greenwood, 1979).

### Desarrollo y consolidación de la POP

En un contexto de creciente escrutinio y crítica hacia la policía, producido por la crisis del modelo estándar, en la década de 1980 surgieron una serie de intervenciones policiales que pusieron énfasis en el carácter proactivo y preventivo de las policías para reducir los niveles de criminalidad. Una de las intervenciones policiales surgidas en este contexto es la POP.

Las bases de este modelo policial se establecieron en un influyente artículo. Se trató de *Improving*

*Policing: A Problem-Oriented Approach*, de Herman Goldstein (1979), cuyo argumento central era la idea de que la prevención exitosa del delito estaba asociada a problemas en lugar de incidentes. Los departamentos de policía, sostenía Goldstein, sufrían de un síndrome de medios sobre fines, ya que se enfocaban demasiado en la gestión organizacional, en lugar de en los problemas subyacentes que producían la criminalidad. Por problemas, Goldstein entendía “el extraordinariamente amplio rango de situaciones problemáticas que llevan a los ciudadanos a acudir a la policía” (Goldstein, 1979: 242). Su propuesta suponía un cambio en el abordaje reactivo y orientado a incidentes, hacia uno preventivo y orientado a problemas, que sugería que la clave para reducir el delito se encontraba frecuentemente por fuera de los límites del sistema penal. Una vez que un problema era definido, el delito podía reducirse mediante alianzas entre policía con otras agencias públicas, comunidades y el sector privado, que trabajarían juntos para analizar problemas e implementar respuestas alineadas a ellos y orientadas a su solución (Goldstein, 1979). La propuesta de Goldstein desafiaba los fundamentos sobre los que se había construido el trabajo policial en décadas recientes, y ganó popularidad rápidamente entre departamentos de policía, revelando la magnitud de la crisis que enfrentaban las instituciones policiales por ese entonces.

Una contribución fundamental a la POP fue introducida por Spelman y Eck en un informe para el National Institute of Justice (1987). Los autores describieron allí lo que se conocería como el método SARA, una sigla que significaba Identificación (*Scanning*), Análisis (*Analysis*), Respuesta (*Response*) y Monitoreo (*Assessment*). SARA era una metodología sencilla, paso a paso y fácil de entender, que permitía identificar y definir problemas de forma clara y precisa (*Scanning*), recolectar información para llevar a cabo análisis minuciosos (*Analysis*), trabajar junto a ciudadanos, comercios e instituciones (públicas y privadas) para implementar soluciones adecuadas (*Response*), y, finalmente, evaluar el impacto de esas respuestas (*Assessment*). Spelman y Eck (1987) documentaron cómo el Departamento de Poli-

cía de Newport News (DPNN) redujo 35% los hurtos a casa y otros delitos en un año aplicando el método SARA. Tras ello, este método se convirtió en el método más popular para llevar a cabo POP, aunque no el único<sup>4</sup>.

Desde su introducción, la POP ha sido puesta en práctica por policías de varios países, aunque de diferentes formas. Como resultado de dicha aplicación diferencial, la POP es frecuentemente confundida con la policía comunitaria u otros modelos policiales. Como señala un investigador (Scott, 2000), es frecuente escuchar a policías quejarse en sesiones de capacitación: “Hemos estado haciendo eso [POP o policía comunitaria] durante años; simplemente lo llamábamos de otra manera” (Scott, 2000: 36).

### **Efectos de la POP en el desorden y el delito**

Los escasos estudios experimentales aleatorios realizados sobre POP han evidenciado la efectividad de la POP para prevenir el delito. Por ejemplo, Weisburd y Green (1995) asignaron aleatoriamente a detectives del Departamento de Narcóticos de Jersey City a trabajar en puntos calientes de venta de drogas. Mientras algunos detectives fueron instruidos a llevar a cabo arrestos de forma no sistematizada en estos puntos calientes, a otros se les pidió que aplicaran POP que, en la práctica se tradujo en reuniones con comerciantes y vecinos para fortalecer sus análisis de problemas, e implementar respuestas inter-agenciales asociadas a las conclusiones de sus análisis. Tras cinco meses de monitoreo, el estudio reportó menores niveles de desorden en los puntos calientes tratados con POP en comparación con aquellos que no recibieron tratamiento.

Hallazgos similares fueron obtenidos por Braga et al. (1999), quienes examinaron el efecto de la POP en delitos violentos en Jersey City. Los autores identificaron 24 puntos calientes con alta concentración de delitos violentos en la ciudad. Posteriormente, asignaron aleatoriamente poli-

cías a llevar a cabo POP en 12 de estos puntos, también seleccionados de forma aleatoria. Por otra parte, en los restantes 12 puntos se llevó a cabo una respuesta tradicional que consistió en patrullaje aleatorio e investigación policial rutinaria. Los policías asignados a puntos calientes POP, mediante análisis de datos y reuniones con la comunidad, consiguieron implementar 28 tipos de respuestas diferentes en los puntos, que luego fueron evaluadas individualmente. Tras seis meses de monitoreo, se observaron reducciones en distintos tipos de delitos en los puntos calientes POP en comparación con los puntos calientes de control.

Por su parte, otro estudio experimental llevado a cabo por Taylor, Koper y Woods (2011), reportó reducciones en delitos violentos en Jacksonville, Florida. Los autores asignaron puntos calientes del delito en la ciudad a una intervención POP, mientras que otros recibieron patrullaje de saturación, y otros una intervención tradicional. Noventa días tras la intervención, los puntos calientes POP presentaron una reducción del orden del 33% en delitos en vía pública, contrastando con los otros dos grupos que no registraron reducciones estadísticamente significativas.

Asimismo, un gran número de estudios cuasi experimentales han asociado la POP a reducciones de distintos tipos de delito y desorden. El primero de ellos, el ya mencionado estudio en el NNPD llevado a cabo por Spelman y Eck (1987), concluyó que la aplicación de POP reduce las rapiñas, el hurto a casas y a automóviles. La POP se ha asociado también a la reducción de delitos violentos y contra la propiedad en Jersey City (Mazerolle, Ready, Terrill, y Waring, 2000). Además, la POP ha reducido el desorden público asociado a mercados informales de drogas en St. Louis, Missouri (Hope, 1994), y el microtráfico de drogas en Rockford, Illinois (Corsaro, Brunson, y McGarrell, 2013). La POP también se ha asociado a la reducción de homicidios en Richmond, California (White, Fyfe, Campbell, y Goldkamp, 2003), y de vandalismo, consumo de drogas y alcohol en vía pública en Pennsylvania (Baker y Wolfer, 2003) y en Surrey, Inglaterra (Tuffin, Morris, y Poole, 2006). Finalmente, un

<sup>4</sup> Para conocer otros modelos ver Sidebottom y Tilley (2011).

reciente estudio experimental aleatorizado llevado a cabo por Braga, Hureau y Papachristos en Boston (2011), reportó una reducción del delito violento en puntos calientes expuestos a POP. El estudio comparó puntos calientes POP con un grupo de control equivalente de puntos calientes sin POP. Los autores reportaron reducciones estadísticamente significativas de delitos violentos en los puntos calientes POP en comparación a los puntos calientes del grupo de control.

Finalmente, un metaanálisis que examinó estudios experimentales y cuasi experimentales sobre POP (Weisburd, Telep, Hinkle, y Eck, 2010), respaldó los hallazgos comentados anteriormente. El estudio examinó investigaciones que cubrieron la reincidencia, delitos violentos o desorden en mercados informales de drogas, concluyendo que la POP es un modelo efectivo para reducir el delito y el desorden entendidos de forma amplia. Sin embargo, los autores lamentan que, a pesar de la popularidad del modelo POP, y la importante inversión de recursos públicos en él, todavía existe un número relativamente pequeño de estudios de alta calidad (diseños experimentales aleatorios) que asocien POP a resultados deseables en términos de desorden, violencia y criminalidad.

### **Investigación, respuesta, disuasión... ¿y prevención?**

Los resultados de estas investigaciones impulsaron al MI a incluir la POP entre las estrategias desarrolladas en la reforma de la PNU, aunque, vale decir, esta reforma fue mucho más allá de intentar prevenir el delito a través de la POP.

Marcelo Sain define la reforma policial como un

proceso institucional tendiente a reestructurar con eficacia y eficiencia las instituciones policiales en los órdenes doctrinario, orgánico y funcional, a los fines de conformar nuevas policías estrictamente ajustadas al principio democrático de protección ciudadana ante agresiones, violencias y delitos lesivos de los derechos y las libertades de las personas (Sain, 2009: 2).

La reforma policial uruguaya abarcó transformaciones en estos tres órdenes. En el orden doctrinario, la Ley Orgánica Policial 19.315 aprobada en 2015, desautonomizó la Policía y facilitó su desmilitarización, subordinándola al gobierno civil. En el aspecto orgánico, la creación de nuevas direcciones nacionales bajo el mando Ministerial y la reestructura de la Jefatura de Policía de Montevideo (JPM) acontecida en 2013, contribuyeron a fortalecer el mando en el ámbito civil y en la Dirección de la Policía Nacional, integrando 19 jefaturas y unidades que se encontraban desconectadas, y reduciendo la concentración excesiva de poder en la JPM. Finalmente, en el ámbito funcional, distintas estrategias operativas se orientaron a mejorar la eficiencia y sofisticaron el trabajo policial, como el patrullaje en puntos calientes, la video vigilancia, así como la propia POP (Serrano-Berthet, s/f).

Uno de los principales cambios de la reforma fue la mencionada reestructura de la JPM. Esta es la jefatura más importante del país. Se ubica en la capital del país, y es la que registra el mayor número de delitos, policías y habitantes en su jurisdicción. Su reestructura consistió en dividir el territorio de Montevideo en cuatro jurisdicciones que conformaron "zonas". Las cuatro zonas concentraron la investigación criminal, la respuesta a emergencias, y la supervisión del trabajo de las comisarías al interior de cada jurisdicción. Adicionalmente, se creó una quinta zona de apoyo, para complementar el trabajo policial, especialmente el patrullaje policial focalizado. Lo anterior implicó la disolución del Cuerpo de Radiopatrulla, la unidad departamental a cargo de la respuesta policial a emergencias, y de la Dirección de Investigaciones de Montevideo, también con jurisdicción departamental. En la nueva estructura, la respuesta y la investigación pasaron a manos de las zonas.

Estos cambios marcan una señal del esfuerzo institucional del MI con el fin de mejorar la efectividad en la respuesta policial y en la investigación criminal. A ello se sumaron otras mejoras en respuesta vinculadas al equipamiento (equipos con GPS, renovación de la flota vehicular) y, en investigación, (creación de unidades de in-

vestigación de elite, como la Dirección de Lucha contra el Crimen Organizado e Interpol).

También se impulsaron cambios en materia de disuasión. Posiblemente el más destacable sea el Programa de Alta Dedicación Operativa (PADO), un programa de patrullaje policial focalizado en puntos calientes que funciona actualmente en varias jefaturas departamentales del país, y que cristalizó un proceso de profesionalización de la PNU en técnicas de análisis criminal y mapeo del delito (del Castillo, 2017). El PADO despliega recursos de patrullaje en puntos calientes, y sus evaluaciones muestran resultados positivos en cuanto a la reducción de la rapiña (Chainey, Serrano y Veneri, 2017; Chainey y Estevez-Soto, 2019).

Como hemos visto, el MI procuró mejorar la investigación criminal, la respuesta policial a emergencias y la disuasión. ¿Pero qué hay de la prevención?

Tal vez el primer antecedente de la prevención del delito en Uruguay es la experiencia de la policía comunitaria. Los primeros impulsos relativos a este modelo datan de 1995, cuando las Unidades de Policía Comunitaria (UPC), nucleadas en la Dirección Nacional de Prevención del Delito, comenzaron a operar principalmente en los departamentos de Montevideo y Canelones. Estas iniciativas tenían en común la descentralización del comando, la organización de la comunidad por parte de la policía, la implementación de mecanismos de *accountability* policial, y el énfasis en acciones preventivas. Pero, a su vez, se caracterizaban mediante la fragmentación y la ausencia de una agenda y objetivos de trabajo definidos. Es decir, cada UPC trabajaba con amplia autonomía. En la práctica, ello perjudicaba la coordinación de trabajo entre las UPC y la evaluación de su trabajo conforme a criterios comunes. Por estas razones, el modelo nunca logró consolidarse y entró en crisis en 2012, cuando se discontinuó definitivamente (Serrano-Berthet, s/f).

Ante la discontinuidad de la policía comunitaria tradicional, podría decirse que la estrategia preventiva desarrollada con mayor sistematicidad en Uruguay ha sido la POP. Sin embargo, este

modelo no gozó del mismo grado de permeabilidad y sostenibilidad en la institución en comparación con otras iniciativas, al menos hasta muy recientemente.

## La POP en Uruguay

La primera experiencia de la PNU con la POP fue un proyecto piloto basado en la seccional 25<sup>a</sup> de Montevideo. Este fue el Programa de Gestión Integral de Seguridad Ciudadana (PGISC), implementado durante 2012 y 2016. El PGISC procuró implementar la POP en las seccionales 15<sup>a</sup>, 19<sup>a</sup> y 25<sup>a</sup> de Montevideo, consiguiéndolo solamente en la tercera.

El piloto de la 25<sup>a</sup> puede dividirse en tres fases (del Castillo, 2019). La Fase 1 comenzó con la creación de la comisaría a fines de 2012 hasta los primeros meses del 2014. Esta se caracterizó por un intento de reducir la criminalidad en la jurisdicción y el uso de la seccional como una comisaría escuela. Se buscó aquí consolidar la administración de la seccional para asegurar el cumplimiento de las metas planificadas. A pesar de estos esfuerzos, la POP nunca llegó a implementarse del todo en esta etapa.

La Fase II comenzó en 2014 y se extendió hasta los primeros meses de 2016. Se caracterizó por un fuerte impulso por poner la POP en marcha, así como por varios cambios organizacionales hacia su implementación plena. Esta fase transcurrió durante la reestructura de la JPM de 2013. Con la creación y el fortalecimiento de las zonas, las comisarías se vieron debilitadas y quedaron sin un rol claro en la nueva estructura, lo cual implicó tensiones entre el comando de la 25<sup>a</sup> con otras comisarías y zonas que obstaculizaron el normal desarrollo de la POP.

Finalmente, fue en la fase III iniciada en 2016 hasta comienzos de 2018, cuando resolvió extender la POP al resto de Montevideo. Durante esta fase, con los conflictos anteriores superados, el MI lanzó el PADO, originalmente en la zona metropolitana del país (Montevideo, Canelones y San José). El PADO implicó, una vez más, el debilitamiento de las comisarías (la 25<sup>a</sup> inclu-

sive), ya que les extrajo recursos humanos para incorporarlos al programa.

### 1. Obstáculos y desafíos enfrentados

Un examen de las tres fases en conjunto permite identificar algunos obstáculos que enfrentó la PNU para consolidar la POP (del Castillo, 2019).

En primer lugar, varios factores contextuales perjudicaron la implementación efectiva de la POP. Por ejemplo, el proyecto contradujo la orientación de la reestructura de la JPM del 2013, al focalizar sus acciones en una comisaría en lugar de en una zona, lo cual produjo tensiones entre el comando de la 25<sup>a</sup> con las demás zonas y comisarías de Montevideo. Al mismo tiempo, la reestructura afectó al programa al tomar recursos de las comisarías para crear las zonas, dejando a las seccionales sin rol ni responsabilidad clara en la nueva estructura organizacional. Adicionalmente, la creación del PADO en 2016 afectó la implementación de la POP de dos formas. La primera, tomando recursos humanos de las comisarías, una vez más, debilitándolas. Segundo, la POP se vio afectada por la estrategia de reducción del delito urbano aplicada por la JPM. Esta consistía en identificar segmentos calientes en Montevideo, y asignar los más “calientes” al PADO, y los “tibios” (con menor incidencia delictiva) e incluso algunos “fríos” (ya sin incidencia delictiva) a la POP. Ello perjudicó la POP, pues su trabajo en zonas sin criminalidad anulaba sus esfuerzos para prevenir el delito, que disminuía o directamente ya no se registraba.

Un segundo obstáculo tuvo que ver con una falta de entendimiento generalizado en la PNU sobre la noción de POP. Esta se entendía como sinónimo de patrullaje a pie o policía comunitaria tradicional. En la práctica, ello resultó en una aplicación incorrecta de la POP. Durante las dos primeras fases, el método SARA fue aplicado muy esporádicamente en la 25<sup>a</sup> y la POP consistió, básicamente, en realizar patrullaje pie a tierra en cuadrantes. Al mismo tiempo, existió cierta confusión a nivel institucional. La estrategia de la JPM de asignar segmentos “tibios” o “fríos” a

la POP da cuenta de una incomprensión institucional del funcionamiento del modelo.

Tercero, existieron problemas de liderazgo. Algunos líderes de la 25<sup>a</sup> no consiguieron entusiasmar al personal para hacer POP. Una serie de conflictos interpersonales entre oficiales y un comisario en particular, así como entre varios agentes y oficiales, impidieron que el personal restante de la comisaría se apropiase de la estrategia POP, quienes vieron su implementación como una causal de conflictos. Este tipo de problemas estuvieron asociados principalmente a la Fase II.

En cuarto lugar, existió resistencia organizacional que afectó la implementación del programa. Esta provino principalmente del personal subalterno y, en general, se desplegó en dos frentes. Uno, frente a los cambios en los turnos, tareas y supervisión a la que fueron sujetos los policías al comenzar la ejecución del programa. El segundo, frente a la noción de que la POP no es trabajo policial “real”, sino un abordaje “suave” y benevolente frente al problema del delito. Problemas de este tipo han sido reportados en varios contextos (Scott, 2000; Sollund, 2007).

Quinto, los mecanismos de supervisión empleados por algunos comisarios de la 25<sup>a</sup> reflejaban un estilo de comando tradicional, diferente al tipo de supervisión requerida por la POP, más horizontal, flexible y focalizada en la calidad sobre los indicadores cuantitativos del trabajo policial (Oettmeier y Wycoff, 1997; Boba y Crank, 2008). En la 25<sup>a</sup> el desempeño policial fue medido por indicadores cuantitativos, como la cantidad de minutos que pasó un policía sobre un punto caliente, las horas dedicadas al patrullaje, distancia recorrida, etcétera. Estos criterios de supervisión no se alinean con los necesarios para evaluar el trabajo de la POP. Un segundo problema tuvo que ver con los dispositivos motivacionales al alcance del equipo de comando que no fueron lo suficientemente atractivos para el personal.

Finalmente, existió baja disponibilidad de recursos. Principalmente atraídos por los incentivos salariales ofrecidos por el PADO, un importante número de policías solicitó el pase a este progra-

ma. Durante la Fase III, ello implicó la pérdida de un 43% de la fuerza de trabajo de la comisaría 25<sup>a</sup> en tan solo un año, lo que generó como resultado que solamente tres policías quedaron implementando la POP. A pesar de sus esfuerzos y dedicación, un equipo tan pequeño era indudablemente insuficiente para la adecuada implementación de la POP en toda la jurisdicción.

## 2. Segundo round: la expansión de la POP en Montevideo

En 2018, el préstamo BID que había dado lugar al PGISC fue renovado por cinco años más y abarcó nuevas líneas de acción. La primera era coordinar una intervención social interinstitucional en el barrio Marconi, uno de los barrios de mayor vulnerabilidad social de Montevideo. La segunda era la creación de un centro de criminología en la órbita del Ministerio del Interior. La tercera, era la expansión de la POP a Montevideo. Este último componente significó un impulso sin precedentes para la POP.

Para ejecutar este último componente, el MI realizó una licitación pública a centros académicos especializados en este modelo preventivo. La institución que resultó adjudicataria fue el Jill Dando Institute of Crime Science del University College de Londres, que ya venía trabajando con el MI en el diseño del PADO y en la intervención piloto POP en la seccional 25<sup>a</sup>. Así, a fines de 2018 comenzó un programa de formación teórico-práctico para formar policías de las 25

comisaría de Montevideo en la metodología de resolución de problemas.

El programa no destacó tanto por sus contenidos teóricos (convencionales en este tipo de programas), sino más bien por su dimensión práctica. Previó dos instancias de capacitación. La primera, en diciembre de 2018, consistió en talleres teórico-prácticos, en los que cada comisaría participante seleccionó un problema de su interés para resolverlo mediante la metodología SARA. Así, durante cada taller, se realizó un análisis preliminar del problema identificado, con apoyo de datos proporcionados por la Unidad de Análisis Criminal de la PNU. Las comisarías debían, después del taller, profundizar el análisis con miras a un segundo taller de formación en febrero de 2019. En esta instancia, los alumnos presentaron los avances del análisis, que en algunos casos implicaron redefinir el problema o enfocarlo desde un nuevo ángulo (por ejemplo, cambiar el perfil de las víctimas o redefinir modalidades delictivas implicadas). Allí, se definieron respuestas extraídas a partir de cada análisis local, que debían ser implementadas y monitoreadas en los meses siguientes al taller. Un aspecto relevante es que cada comisaría fue asignada a tutores académicos con experiencia en la región (Brasil, Argentina y Uruguay), encargado de acompañar a cada equipo durante la puesta en marcha de su proyecto. De este modo, la asignación de problemas por comisaría quedó establecida del modo que muestra la tabla 1.

**Tabla 1.** Proyectos POP en las comisarías de Montevideo.

Comisaría	Problema identificado
1	Percepción de la inseguridad y disturbios asociados a personas en situación de calle
2	Hurtos y rapiñas a transeúntes
3	Disturbios y delitos en asociación con personas en situación de calle
4	Violencia doméstica
5	Rapiñas a transeúntes
6	Hurto de vehículos, especialmente motos y bicicletas, aunque también vehículos y objetos en interior de vehículos
7	Rapiñas a transeúntes
8	Rapiñas y hurtos a transeúntes

Comisaría	Problema identificado
9	Hurto de vehículos y de objetos en interior de vehículos
10	Hurto en interior de vehículos
11	Hurtos en finca
12	Hurto de contadores de agua
13	Rapiñas a automovilistas
14	Hurtos en finca
15	Hurto de cables del tendido eléctrico
16	Rapiñas a motociclistas
17	Hurtos y rapiñas a transeúntes
19	Rapiñas a transeúntes
21	Rapiñas a transeúntes realizadas en motocicleta
24	Rapiñas a transeúntes en la terminal de buses del Cerro
25	Rapiñas a transeúntes

Este programa se encuentra en curso, y sus resultados son aún preliminares. Es destacable que, a diferencia de lo que ocurrió con el piloto de la 25<sup>a</sup>, el compromiso con la POP se ha sostenido durante estos meses por las autoridades del MI y de la PNU. Ello se tradujo en la asignación de recursos<sup>5</sup>, apoyo político, apoyo logístico y asesoría técnica permanente de parte de la Unidad de Análisis Criminal a cada comisaría para llevar adelante su proyecto.

### Consideraciones finales

Al comienzo de este artículo me propuse reflexionar sobre el carácter preventivo de la PNU a partir de la pregunta “¿Uruguay tiene una policía preventiva?”. Pero esta pregunta encierra una trampa. No parece posible definir a una policía como preventiva *per se*. Plantear la discusión de una institución tan compleja y diversa como la policía a partir de un eje que contemple solo una de sus funciones y desestime el resto, es una discusión de suma cero. Si se pretende examinar el carácter (o el sentido) de las acciones em-

prendidas durante la reforma policial uruguaya iniciada en 2010, parece más adecuado adoptar un enfoque relacional. Es decir, no aislando a la prevención (podría decir aquí indistintamente la disuasión, o la investigación) de las demás funciones policiales, sino considerándolas en términos relacionales.

El caso de la PNU es ilustrativo en este sentido. En los casi diez años en los que transcurrió su reforma, hemos visto cambios considerables en el aspecto reactivo (la respuesta policial), disuasivo (el PADO) y en la investigación criminal (reestructura de la JPM). Las acciones llevadas adelante en prevención del delito son, simplemente, algunas más en la lista de cambios impulsados durante la reforma.

Parece más conveniente, entonces, preguntarse sobre el lugar que ocupa la prevención dentro de la policía, y no intentar definir una institución diversa, heterogénea y multifacética como la policía a partir exclusivamente de una de sus funciones. Es aquí donde el enfoque de este artículo aporta algo de luz a la reflexión precedente.

El examen sobre el lugar de la prevención en la PNU hizo posible observar cómo la prevención del delito, materializada en este caso en la POP, ha ido disputando terreno, lentamente, aunque con cierto éxito, en la visión institucional del MI

5 Por ejemplo, prácticamente la totalidad de una camada de policías egresados de la Dirección Nacional de Educación Policial, fueron transferidos a las Zonas I y II de la JPM, para desempeñarse exclusivamente en el proyecto POP de cada comisaría en la jurisdicción de estas zonas.

y la PNU sobre la seguridad. El proyecto piloto de la seccional 25ª de Montevideo enfrentó obstáculos que pusieron en riesgo la viabilidad de la POP. Sin embargo, su reciente expansión en 21 comisarías de Montevideo supone un prometedor escenario para su futura consolidación en la institución. Lo anterior no equivale a decir que la PNU tiene una cultura preventiva. Sin embargo, no parece descabellado afirmar que la prevención ocupa un lugar en el campo policial uruguayo del que no gozaba en años anteriores.

Comencé este texto con una pregunta que intenté responder de forma retrospectiva. Es tentador finalizarlo con otra pregunta prospectiva: ¿cuál será el lugar de la prevención en los próximos años en la Policía? La pregunta es pertinente, porque este texto fue escrito en el epílogo de un ciclo de gobiernos de matriz progresista, y en el preámbulo de uno conservador. El escenario no parece del todo alentador para la prevención del delito, en vista del giro punitivista y retributivista al que han adherido públicamente las futuras autoridades del Ministerio del Interior. El escenario más probable es el del fortalecimiento de funciones policiales reactivas e investigativas, en detrimento de las disuasivas y las preventivas. En este marco, la POP y su continuidad o discontinuidad, será determinante para volver a evaluar el papel de la prevención en la PNU en los próximos años.

## Bibliografía

- Abu-Lughod, L. (2008). *Writing women's worlds: Bedouin stories*. California, University of California Press.
- Baker, T. y Wolfer, L. (2003). The crime triangle: alcohol, drug use, and vandalism. *Police Practice and Research*, 4: 47-61.
- Boba, R., y Crank, J. P. (2008). Institutionalizing problem-oriented policing: rethinking problem solving, analysis, and accountability. *Police Practice and Research: An International Journal*, 9 (5), 379-393.
- Braga, A. A., Hureau, D. M., y Papachristos, A. V. (2011). An ex post facto evaluation framework for place-based police interventions. *Evaluation Review*, 35 (6): 592-626.
- Braga, A. A., Weisburd, D. L., Waring, E. J., Mazerolle, L. G., Spelman, W., y Gajewski, F. (1999). Problem-oriented policing in violent crime places: a randomized controlled experiment. *Criminology*, 37 (3): 541-580.
- Chainey, S., Estevez-Soto, P. (2019). Quantitative evaluation of PADO and the change in rapiñas since January 2017, with recommendations for improving PADO. Londres, University College of London.
- Chainey, S., Serrano, R., y Veneri, F. (2017). Evaluando el impacto del Programa de Alta Dedicación Operativa (PADO) en la reducción de robos violentos en Montevideo, Uruguay. En Ministerio del Interior-Banco Interamericano de Desarrollo (Eds.) ¿Cómo evitar el delito urbano? El Programa de Alta Dedicación Operativa en la nueva policía uruguaya (pp. 155-179). Montevideo, Ministerio del Interior – Banco Interamericano de Desarrollo.
- Clarke, R.V. (1995). Situational crime prevention. *Crime and justice*, 19: 91-150.
- Corsaro, N., Brunson, R. K., y McGarrell, E. F. (2013). Problem-oriented policing and open-air drug markets: examining the Rockford pulling levers deterrence strategy. *Crime & Delinquency*, 59 (7): 1085-1107.
- del Castillo, F. (2017). Génesis, desarrollo y profesionalización del análisis criminal en la Policía Nacional. En Ministerio del Interior-Banco Interamericano de Desarrollo (Eds.) ¿Cómo evitar el delito urbano? El Programa de Alta Dedicación Operativa en la nueva Policía uruguaya. Montevideo, Ministerio del Interior - Banco Interamericano de Desarrollo. pp. 53-71.
- del Castillo, F. (2019). Obstacles to problem-oriented policing in Montevideo. *Policing: An International Journal*, 42 (3): 334-346.
- Frederic, S., Galvani, M., Garriga Zucal, y J., Renoldi, B. (2014). *De armas llevar: Estudios socioantropológicos de los quehaceres de policías y de las fuerzas de seguridad*. La Plata, Ediciones EPC.

- Gilling, D. (1997). *Crime prevention. Theory Policy and politics*. Londres y Nueva York, Routledge.
- Goldstein, H. (1979). Improving policing: a problem-oriented approach. *NPPA Journal*, 25 (2): 236-258.
- Greenwood, P. (1979). *The RAND criminal investigation study: its findings and impacts to date*. Santa Monica, RAND Corporation.
- Hope, T. (1994). Problem-oriented policing and drug market locations: three case studies. *Crime prevention studies*, 2 (1): 5-32.
- Kelling, G. L., Pate, T., Dieckman, D., y Brown, C. E. (1974). *The Kansas City preventive patrol experiment*. Washington, DC, Police Foundation.
- Mazerolle, L. G., Ready, J., Terrill, W., y Waring, E. (2000). Problem-oriented policing in public housing: The Jersey City evaluation. *Justice Quarterly*, 17 (1): 129-158.
- Monjardet, D. (2010). Lo que hace la policía. Sociología de la fuerza pública. Buenos Aires, Prometeo.
- Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito. (2007). *Recopilación de reglas y normas de las Naciones Unidas en la esfera de la prevención del delito y la justicia penal*. Nueva York, Naciones Unidas.
- Oettmeier, T., y Wycoff, M.A. (1997). *Personnel performance evaluations in the community policing era*. Washington, DC, Community Policing Consortium.
- Rosenbaum, D. (1988). *Community crime prevention*. Beverly Hills, Sage.
- Sain, M. F. (2009). *Reforma policial en América Latina. Una mirada crítica desde el progresismo*. Buenos Aires, Prometeo.
- Scott, M. S. (2000). *Problem-oriented policing: reflections on the first 20 years*. Washington, DC: US Department of Justice, Office of Community Oriented Policing Services.
- Serrano-Berthet, R. (s/f). *Del policía cazador al policía protector. La reforma silenciosa de la Policía Nacional de Uruguay (2010-2017)*. Manuscrito sin publicar.
- Sidebottom, A., y Tilley, N. (2011). Improving problem-oriented policing: the need for a new model? *Crime Prevention & Community Safety*, 13 (2): 79-101.
- Skolnick, J. (2011/1966). *Justice without trial: Law-enforcement in democratic society*. New Orleans, Quid Pro Books.
- Sollund, R. (2007). The implementation of problem-oriented policing in Oslo-Norway: not without problems. In: Froeling, K. (coord.), *Criminology Research Focus*. Nova Science Publishers, New York, pp. 175-194.
- Spelman, W. y Eck, J.E. (1987). *Problem-Oriented Policing*. Washington, DC, National Institute of Justice.
- Taylor, B., Koper, C. S., y Woods, D. J. (2011). A randomized controlled trial of different policing strategies at hot spots of violent crime. *Journal of Experimental Criminology*, 7 (2): 149-181.
- Tien, J. M., Simon, J. W., y Larson, R. C. (1978). *An alternative approach in police patrol: The Wilmington split-force experiment*. United States, US Department of Justice.
- Tuffin, R., Morris, J., y Poole, A. (2006). *An evaluation of the impact of the National Reassurance Policing Programme*. London, Home Office Research
- Weisburd, D., y Green, L. (1995). Policing drug hot spots: The Jersey City drug market analysis experiment. *Justice Quarterly*, 12 (4): 711-735.
- Weisburd, D., Telep, C. W., Hinkle, J. C., y Eck, J. E. (2010). Is problem-oriented policing effective in reducing crime and disorder? *Criminology & Public Policy*, 9 (1): 139-172.
- White, M. D., Fyfe, J. J., Campbell, S. P., y Goldkamp, J. S. (2003). The police role in preventing homicide: Considering the impact of problem-oriented policing on the prevalence of murder. *Journal of Research in Crime and Delinquency*, 40 (2): 194-225.
- Weisburd, D., y Eck, J. E. (2004). What can police do to reduce crime, disorder, and fear? *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 593 (1): 42-65.