



Ciencias Sociales
Universidad de la República
URUGUAY

Universidad de la República
Facultad de Ciencias Sociales
Departamento en Ciencia Política
Tesis Doctorado en Ciencia Política

**La política de la gestión por resultados: la reforma
policial en Uruguay (2010-2020)**

Alejandro Milanesi
Tutor: Conrado Ramos

Julio de 2020

Resumen

Un elemento fundamental de los estudios de administración pública ha sido intentar comprender qué factores desencadenan y explican procesos de reforma administrativa. Este trabajo se centra en explicar el proceso de reformas de gestión por resultados llevadas adelante en el Ministerio del Interior de Uruguay entre 2010 y 2020. Este caso presenta dos aspectos relevantes a destacar para la teoría y el análisis empírico. En primer lugar, se trata de un caso con elementos contraintuitivos. Más concretamente, una organización con un esquema de funcionamiento fuertemente tradicional y una cultura administrativa jerárquica, que, sin embargo, procesó una serie importante de reformas de tipo Gestión por Resultados. En segundo lugar, la investigación intenta comprender “la política de las reformas administrativas” a partir del análisis de la relación entre factores estructurales y de agencia que dan lugar a un determinado resultado político.

¿Qué explica el desarrollo de una reforma policial con un fuerte énfasis en gestión por resultados en el Ministerio del Interior de Uruguay durante los años 2010-2020? A partir de una metodología de *process-tracing*, el trabajo muestra que la implementación de una reforma policial con foco en gestión por resultados responde a la interacción de una serie de factores de nivel macro, meso y micro.

En el plano macro, la creciente relevancia de los asuntos de seguridad en la opinión pública presionó por un mayor tratamiento del tema en la agenda de los partidos políticos, y en particular del Frente Amplio. En ese contexto, el Movimiento de Participación Popular (MPP) fue exitoso en lograr colonizar el discurso y la oferta de ideas que el gobierno tuvo como eje desde el 2010 en adelante. Estas ideas pusieron un mayor foco en el desarrollo del aparato policial a partir de una combinación entre profesionalización, calidad de su gestión y reforzamiento de la respuesta represiva. Para ello, además, contó con un apoyo presidencial continuado y priorización presupuestal.

En el nivel meso, se destaca el desarrollo de una relación cercana entre autoridades políticas y una élite policial a partir de una conjunción de visiones compartidas o al menos, compatibles. La alianza conformada entre 2010 y 2020, permitió a las autoridades políticas un cierto nivel de capilaridad en una estructura ajena y desconfiada de los liderazgos políticos de la izquierda. Las modificaciones normativas empoderaron a los actores reformistas en tanto le otorgaron nuevos recursos para operar, fortaleciendo sus dinámicas de relacionamiento y conducción sobre la implementación de las reformas. Finalmente, el armado de la coalición y el aprovechamiento de los nuevos recursos institucionales no puede ser analizado con independencia de la presencia de un emprendedor de políticas (nivel micro). El ex director de la Policía Nacional, Julio Guarteche, resulta una figura clave como líder de los procesos de reforma tanto en el plano discursivo como político.

Agradecimientos

Se hace difícil escribir estas líneas sin emocionarse. La culminación de un esfuerzo de muchas mañanas, tardes y fines de semanas no llega sin mirar atrás y repasar cada etapa de este camino. Es también el momento en que se termina de comprender que este trabajo lleva la firma de muchas más personas que sólo la mía.

Gracias a Belén por su paciencia de infinitos fines de semana. A Nahuel por venir a preguntarme “¿qué estás haciendo papá?” Cada vez que me veía en la computadora trabajando. Los amo.

Gracias a mi madre por siempre apoyarme en todo lo que pudiera y hacerme entender que todo se alcanza con esfuerzo.

Gracias a mis amigos:

Martin (Frijol), Chelo, Álvaro, Martin y Guille. Por inspirarme en cada charla, por discutirme, pelearme y aconsejarme. En este viaje de cuatro años un agradecimiento especial a Frijol. No se me ocurre nadie mejor con quien trabajar todos los días.

A Germán por ayudarme a mantener la confianza en que iba bien cuando entraban las dudas.

A los de toda la vida Ale y Nico por las discusiones infinitas, que tendrían que ser más.

A todos en CIESU, pero especialmente a Anahí por siempre escucharme y aconsejarme.

Gracias a mi tutor, Conrado, por hacerme crecer como académico y cómo profesional.

A Carmen que me motivó a hacer el doctorado, y tenía razón.

A todos los colegas del Instituto de Ciencia Política por el ánimo para siempre darle para adelante con la tesis.

A la Universidad de la República por otorgarme la beca de doctorado sin la cual hubiera sido imposible llegar al final de este camino.

A todos quienes me ayudaron, gracias.

A.M.

Contenido

1.	Introducción: marco general y preguntas de investigación	9
1.1.	La paradoja de la investigación, preguntas y aproximaciones teóricas.....	10
1.2.	Argumento teórico e hipótesis	13
1.3.	Justificación y relevancia del tema de estudio y el caso	15
1.4.	Estructura de la tesis.....	16
2.	Marco metodológico.....	18
2.1.	Estudio de caso y enfoque metodológico.....	18
2.1.1.	Los factores sistémicos y los de agencia en el process-tracing.	20
2.2.	Técnicas de investigación.....	21
SECCION TEÓRICA		23
3.	Marcos institucionales y actores	23
3.1.	El enfoque neoinstitucionalista para entender los resultados políticos.	23
3.2.	Instituciones y agencias en el cambio institucional incremental	26
3.3.	Las coaliciones promotoras como factor de cambio institucional.....	31
3.4.	Los emprendedores políticos.....	34
4.	Reformas administrativas en el sector público.....	43
4.1.	Cambio institucional y reformas administrativas	43
4.2.	Instituciones y agencia en la reforma del sector público: <i>Public Service Bargain</i>	49
5.	La gestión por resultados.....	55
5.1.	La Gestión por Resultados: sus orígenes y fundamentos.	55
5.1.1.	La Gestión por Resultados y su “distanciamiento” de la Nueva Gestión Pública.	57
5.2.	Definiendo el concepto y las características de la Gestión por Resultados.	58
5.2.1.	El lenguaje de la Gestión por Resultados.....	60
5.3.	El ciclo de la Gestión por Resultados y sus herramientas.....	62
5.4.	Tipos de Gestión por Resultados	67
5.5.	Factores que inciden en la adopción e implementación de la GpR: una revisión de la literatura.....	73
5.5.1.	La adopción e implementación de la Gestión por Resultados.	79
6.	Reformas policiales: características y tendencias.....	93
7.	Modelo teórico.....	98
SECCION EMPIRICA.....		101
8.	Marco contextual: la reforma del Estado en Uruguay	101
8.1.	Características principales del sector público uruguayo.....	101
8.1.1.	Los primeros diagnósticos sobre el desempeño del sector público.....	103

8.2.	Las reformas del Estado durante el período 1985-2005: el gerencialismo a medias.....	105
8.2.1.	La Presidencias de Sanguinetti (1985-1990) y Lacalle (1990-1995). ...	105
8.2.2.	La segunda Presidencia de Sanguinetti (1995-2000)	106
8.2.3.	La Presidencia de Jorge Battle (2000-2005).	114
8.3.	Reforma del Estado y Gestión por Resultados en los gobiernos del Frente Amplio.....	116
8.3.1.	Apuntes sobre los resultados de las reformas de GpR durante el Frente Amplio.....	126
8.4.	Caracterización de los períodos según tipos ideales de GpR	128
8.5.	Propósito de la revisión y caracterización de la GpR en Uruguay.....	132
9.	La construcción de la institucionalidad policial y sus reformas en Uruguay previo al 2005	134
9.1.	La progresiva (y lenta) conformación de una policía moderna	134
9.2.	La restauración democrática.....	136
9.3.	El modelo de gestión pública (y política) de la policía 1985-2005.....	140
10.	Las reformas policiales durante los gobiernos del Frente Amplio	147
10.1.	La primera administración del Frente Amplio (2005-2010): civilización y reforma del Ministerio.	147
10.1.1.	2005-2010: el impulso civilizatorio y sus límites.	153
10.2.	Las reformas del Ministerio del Interior 2010-2020.....	155
10.2.1.	Reformas de gestión técnica y administrativa	158
10.2.2.	Reformas normativas y sus políticas asociadas.....	168
10.2.3.	Desarrollo de sistemas de información y monitoreo.....	177
10.2.4.	Reformas organizativas y operacionales a nivel policial	180
10.3.	Síntesis de principales hitos de las reformas en el Ministerio del Interior.	189
11.	Explicando las reformas del Ministerio del Interior.....	191
11.1.	El nivel macro: opinión pública, ideas y respaldo político.....	191
11.2.	El nivel meso: conducción policial y coalición reformista.....	198
11.3.	El nivel micro: Julio Guarteche, el emprendedor político.	212
12.	Las consecuencias de las reformas	219
13.	Discusión y conclusiones	233
13.1.	Retomando el argumento teórico	236
13.2.	Aportes teóricos y empíricos.....	242
13.3.	Preguntas y reflexiones finales	244
	Bibliografía.....	251
	Anexos	269
	Tipos de pruebas en la metodología de <i>process-tracing</i> :.....	269
	Aplicación de pruebas a hipótesis principal	272

Aplicación de pruebas a hipótesis rivales	276
Perfil de entrevistados	281
Pauta orientadora de entrevista	282

Índice de Figuras

Figura 1.1. Lógica de la investigación.....	13
Figura 3.1. El emprendedor político y la ventana de oportunidad.....	38
Figura 4.1. Arreglo entre políticos y burócratas.....	50
Figura 4.2. Tipos de arreglos entre políticos y burócratas.....	52
Figura 5.1. Profundidad y amplitud del análisis de desempeño.....	62
Figura 5.2. Modelo de Gestión por Resultados en el ciclo de gestión.....	63
Figura 5.3. Dificultades de la GpR.....	64
Figura 7.1. Modelo teórico.....	99
Figura 7.2. Componentes del cambio institucional.....	100
Figura 8.1. Ejemplo del SEV.....	110
Figura 8.2. Esquema de presupuestación del 2010 en adelante.....	123
Figura 8.3. Ejemplo de selección de metas e indicadores en el Presupuesto por Resultados.....	124
Figura 9.1. Estructura organizativa del Programa de Seguridad Ciudadana.....	138
Figura 9.3. Modelo de funcionamiento pre-2005.....	146
Figura 10.1. Organigrama del Ministerio del Interior (2019)	160
Figura 10.2. Esquema de formación.....	173
Figura 10.3. Plan de Estudios.....	174
Figura 10.4. Mapa de áreas críticas.....	179
Figura 10.5. Zonas operativas de Montevideo.....	184
Figura 10.6. Ejemplo de circuito de patrullaje del PADO.....	186
Figura 10.7. Síntesis de principales reformas.....	190
Figura 13.1. Esquema explicativo de las causas de la reforma policial.....	239
Figura 13.2. Esquema de transmisión de energía entre las variables.....	240

Índice de Cuadros

Cuadro 2.1. Los mecanismos causales en el <i>process-tracing</i>	19
Cuadro 2.2. Niveles de mecanismos causales.....	21
Cuadro 2.3. Resumen de entrevistas realizadas.....	22
Cuadro 3.1: Tipos de actor y cambio institucional.....	30

Cuadro 5.1. Principales instrumentos de la GpR.....	65
Cuadro 5.2. Incorporación y uso de GpR.....	66
Cuadro 5.3. Tipos ideales de Gestión por Resultados.....	68
Cuadro 5.4. Tipos de GpR y enfoque.....	72
Cuadro 5.5. Tipos ideales y casos estudiados.....	72
Cuadro 5.6. Adopción e implementación de reformas de GpR (Moynihan, 2008).....	83
Cuadro 5.7. Actores y GpR (Pollitt, 2013)	87
Cuadro 8.1. Principales acciones en GpR hasta 2005.....	114
Cuadro 8.2. Áreas Programáticas del Presupuesto.....	122
Cuadro 8.3. Principales cambios en GpR durante los gobiernos del Frente Amplio...127	
Cuadro 8.4. Desarrollo de GpR en Uruguay (1996-2020)	130
Cuadro 8.5. Desarrollo de herramientas de GpR en Uruguay.....	131
Cuadro 9.1. Características institucionales y de gestión del Ministerio del Interior (1985-2005)	141
Cuadro 10.1. Evolución de principales delitos 2005-2009.....	152
Cuadro 10.2. Ejemplo de meta de compromisos de gestión metropolitanos.....	164
Cuadro 10.3. Evolución de los compromisos de gestión en el Ministerio del Interior.165	
Cuadro 10.4: Compromisos de gestión institucionales (2018).....	167
Cuadro 10.5. Grados policiales.....	170
Cuadro 11.1. Comparación temática entre documento de seguridad del Frente Amplio y documento de consenso interpartidario.....	194
Cuadro 11.2. Creencias de la coalición promotora.....	201
Cuadro 11.3. Principales cambios en la conducción de la Policía Nacional.....	203
Cuadro 12.1. El cambio en el arreglo entre políticos y policías.....	222
Cuadro 12.2. ¿Cómo cree Ud. que será dentro de dos años el nivel de seguridad pública en...?.....	225
Cuadro 12.3. ¿Cuan satisfecho está Ud. con los resultados de la actuación de la Policía?.....	228
Cuadro 12.4. ¿Cómo califica el trato que le dieron en la Policía cuando acudió a denunciar?.....	229
Cuadro 12.5. Respecto de 5 años atrás, ¿Cómo calificaría Ud....?.....	231
Cuadro 12.6. Con respecto a 2015, la actuación policial 2016 fue.....	232
Cuadro 13.1. Efectos de los factores institucionales.....	238
Cuadro 13.2. Argumento explicativo y piezas de evidencia.....	241

Índice de Gráficos

Gráfico 5.1. Enfoque del análisis.....	75
Gráfico 5.2. Localización de los casos de análisis.....	76
Gráfico 5.3. Enfoque metodológico.....	76
Gráfico 5.4. Variables que afectan la adopción e implementación de la GpR.....	78
Gráfico 8.1. Desarrollo de la GpRD en Uruguay y América Latina (BID).....	129
Gráfico 9.1. Tasas de principales indicadores de delitos (1990-2004).....	144
Gráfico 9.2. Problema más importante del país (respuestas seleccionadas).....	145
Gráfico 10.1. Vínculos laborales del Ministerio del Interior (2010-2018).....	156
Gráfico 10.2. Evolución salarial 2010-2017 (grados seleccionados).....	157
Gráfico 10.3. Promedio de cumplimiento de los compromisos de gestión metropolitanos (%)	166
Gráfico 11.1: Principal problema del país (2004-2017).....	192
Gráfico 12.1. Tasa de rapiñas y hurtos cada 100.000 hab. (1989-2019).....	224
Gráfico 12.2. Tasa Homicidio cada 100.000 hab. (1989-2019).....	225
Gráfico 12.3. Índice de Seguridad Ciudadana.....	226
Gráfico 12.4. ¿Cómo ha actuado el gobierno para resolver el problema de la delincuencia? (2017).....	227
Gráfico 12.5. Imagen de las principales figuras del gobierno (2016).....	227
Gráfico 12.6. Aprobación del desempeño de la policía (2017).....	228
Gráfico 12.7. Confianza en la policía.....	229
Gráfico 12.8. Mucha o algo de confianza en la policía en América Latina (2005- 2018).....	230
Gráfico 12.9. ¿Con qué frecuencia ve Ud. a la policía recorriendo, patrullando y vigilando su vecindario, a pie o en automóvil? (2017, en %).....	231

1. Introducción: marco general y preguntas de investigación

El desempeño del sector público es un tema crecientemente relevante a nivel político, económico y social. Las administraciones gubernamentales se enfrentan al constante desafío de mostrar resultados y hacerlo de forma eficiente en el uso de recursos. Para ello, los diferentes gobiernos alrededor del mundo han desarrollado leyes, políticas e instituciones enfocadas en mejorar y medir el resultado de sus administraciones. Los discursos políticos enfatizan la necesidad de alcanzar “resultados”, solucionar problemas públicos y gestionar adecuadamente. Demostrar resultados tiene entonces crecientes consecuencias para los políticos y su vínculo con la ciudadanía.

La búsqueda por mejorar el desempeño del sector público, sin embargo, no es nueva. Se puede rastrear en las reformas de tipo *New Public Management* (NPM) e incluso más atrás en las décadas de 1960, 1950 y principios del Siglo XX (Talbot, 2010, Van Dooren et al, 2010). Independientemente de las agendas de reformas que se buscan adoptar, las prácticas o herramientas de Gestión por Resultados (GpR) se han transformado en una idea y movimiento dominante que ha trasvasado la discusión sobre modelos de gestión pública (Pollitt y Bouckaert, 2011; Bouckaert y Halligan, 2008).

La idea central de la GpR es simple: las organizaciones públicas fijan sus estándares de éxito y definen su forma de medición. De esta forma puede analizarse en qué medida se han alcanzado los resultados, ayudando así al proceso de toma de decisiones políticas y gestión de los recursos (Van Dooren et al, 2010; De Bruijn, 2007). En la práctica, esto implica poner mayor presión sobre la “caja negra” de la gestión (Bouckaert, 2010), integrando procesos y un mayor uso de información o evidencia para la toma de decisiones, así como el desarrollo de herramientas de planificación, monitoreo y gestión de proyectos. En síntesis, la generación de una cultura organizativa vinculada al desarrollo de prácticas innovadoras en el sector público en donde el foco pasa a colocarse en los resultados (el valor público) más que en el estricto seguimiento de procesos y procedimientos (Mayne, 2007; Serra, 2007).

Aplicar mejoras de gestión podría ser visto sólo como un tema de sentido común. Una reforma a primera vista, sin opositores naturales (Moynihan, 2005, Behn, 2002). Sin embargo, las reformas de gestión implican importantes transformaciones organizativas, normativas y culturales que afectan intereses y redistribuyen poder tanto dentro como fuera del aparato estatal. Modificar pautas de gestión pública no es, entonces, un problema únicamente técnico que pueda ser derivado a expertos, ni pasible de ser analizados con independencia de “la política de la burocracia” y otros grupos de interés

(De Lancer y Holzer, 2011; Mayne, 2007; Modell, 2005; Schick, 2003; Peters, 2010). Por el contrario, es un proceso en dónde las características políticas e institucionales tienen un peso fundamental que hacen compleja su implementación (Talbot, 2010). Los movimientos de mejora de la gestión son en última instancia políticos, ya que contienen una agenda de cambio de la administración pública que conlleva estrategias de redistribución de poder a la interna del aparato estatal, entre el legislativo y el ejecutivo o entre partidos políticos (Van Dooren et al, 2010). Esta investigación se propone avanzar en el campo de conocimiento sobre las reformas administrativas con foco en la gestión por resultados. Para eso, se realiza un análisis en profundidad de un caso de estudio: el Ministerio del Interior uruguayo. El foco temporal de análisis son los años 2010-2020. No obstante, consideran períodos anteriores dado que son centrales para dar contexto y comprender las trayectorias de largo plazo.

Este caso presenta dos aspectos relevantes a destacar para la teoría y el análisis empírico. En primer lugar, se trata de un caso con elementos contraintuitivos. Más concretamente, una organización con un esquema de funcionamiento fuertemente tradicional y una cultura administrativa jerárquica, que, sin embargo, procesó una serie importante de reformas de tipo GpR. La literatura supondría que es aquí donde existen menos condiciones para este tipo de políticas. En segundo lugar, la investigación intenta comprender “la política de las reformas administrativas”. En ese marco, el trabajo realiza aportes empíricos y teóricos. En el primer caso, explicando el desarrollo de un proceso de reforma no explorado en Uruguay tanto a nivel de modernización del sector público como de las dinámicas de gestión y reforma en el ámbito policial. Este caso aporta a su vez a la discusión sobre reformas policiales en América Latina ya que muestra un caso de repolicación “calificada” con redistribución interna de poder y liderazgos de los elencos policiales. La reforma policial uruguaya presenta componentes más endógenos que lo que la literatura especializada sugiere.

En el plano teórico el trabajo muestra que la implementación de una reforma policial con foco en GpR responde a la interacción de una serie de factores estructurales y de agencia que pueden ser ubicados en un nivel macro, meso y micro. El trabajo muestra cómo a partir de la conformación de coaliciones reformistas, flujos de ideas y actores claves se dan forma a cambios organizacionales.

1.1. La paradoja de la investigación, preguntas y aproximaciones teóricas

Un elemento fundamental de los estudios de administración pública ha sido intentar comprender qué factores desencadenan y explican procesos de reforma

administrativa (Pollitt y Bouckaet, 2011). El campo de estudios es amplio en este aspecto, principalmente a partir de la ola de reformas de tipo NPM ocurrida en el mundo durante las décadas de 1980 y 1990. Los distintos enfoques han marchado por concepciones más estructuralistas o de *path dependence*, mientras que otros han puesto un mayor foco en el rol de las ideas y el peso de los actores tanto del mundo político como de la burocracia y los expertos. Más allá de los diferentes enfoques, y el peso otorgado a los factores estructurales o de agencia, diferentes estudios acuerdan en señalar que los países y las organizaciones con estructuras burocráticas tradicionales, entendidas como fuertemente normativistas, procedimentales y jerárquicas tienen más dificultades para iniciar reformas profundas que modelos más flexibles (Ziller, 2003; Pollitt y Bouckaert, 2011; Painter y Peters, 2010; Saint-Martin, 2004). Esto es así también para reflejar las últimas tendencias de reformas administrativas, menos “cargadas” ideológicamente (Dussauge, 2016), pero igualmente enfocadas en la incorporación de información, evidencia y control de resultados en la gestión pública.

Uruguay suele adscribir al primer caso. Aunque cuenta con capacidades burocráticas relativamente fuertes, al menos en comparación con otros países de América Latina (García López y García Moreno, 2010; Kaufman, et al., 2015; BID, 2014; Iacovello y Chudnovsky, 2015), es esta misma confiabilidad e institucionalización de sus prácticas uno de los factores que ha limitado procesos de reformas administrativas comprehensivos que pongan el foco en la mejora del desempeño (Ramos et al., 2020). Un exponente histórico de esta tradición es su Ministerio del Interior, una de las instituciones más antiguas del aparato público uruguayo. El Ministerio del Interior se caracteriza por ser una estructura corporativa y con un *ethos* profesional propio. Su lógica de funcionamiento es fuertemente procedimental y con poco espacio para una reinterpretación de las reglas. El comando y la estricta jerarquía son los factores ordenadores y el peso de la “antigüedad” es valorado como la fuente de conocimiento primaria. Es decir, se trata de un modelo que, más allá de desviaciones en la práctica, está típicamente ajustado a la administración pública tradicional e incluso reforzado por la propia naturaleza de la organización. En el caso de Uruguay, además, este modelo ha mostrado lógicas de patronazgo históricas, fuertes autonomías territoriales y asimetrías internas (Paternain, 2014) que ha hecho que los intentos reformistas hayan tenido efectos más simbólicos que reales (Vila, 2012).

La llegada del Frente Amplio (FA) al gobierno implicó un cambio histórico en la conducción política, lo que incluyó también a esta área. Sin embargo, el FA adolecía de los conocimientos y debate suficiente sobre el funcionamiento policial. Por otra parte, a diferencia de otras arenas de políticas en donde esta fuerza política construyó

históricamente sus lazos y bases sociales (ej. educación o salud), no existían en el cuerpo policial líderes afines al partido.

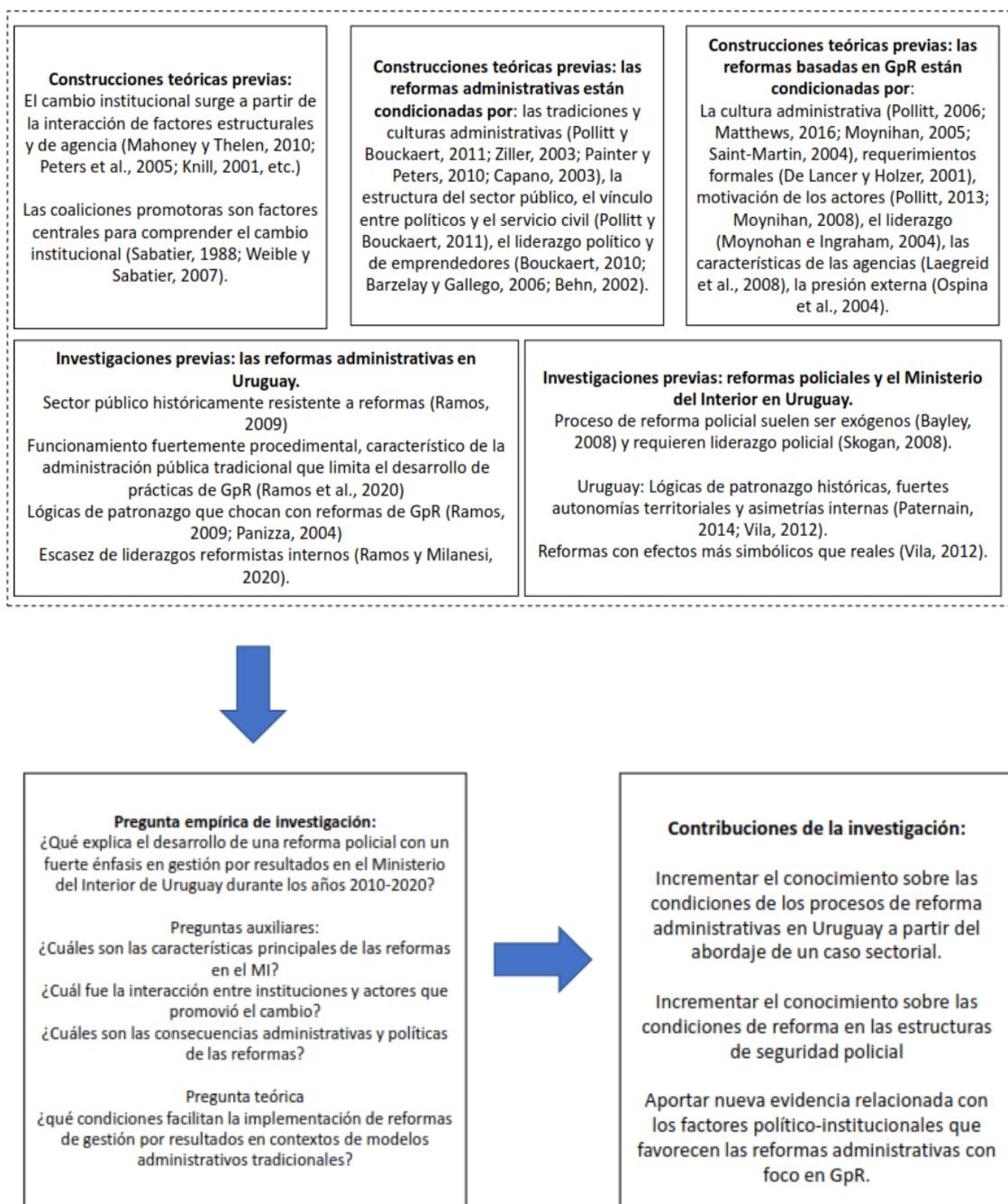
Desde 2010, sin embargo, este Ministerio comenzó a procesar una serie de cambios profundos que implicaron modificaciones normativas, reestructuras organizacionales, transformaciones en políticas claves como la educación policial, así como una inversión importante en sistemas de información y otros instrumentos para la operativa, la evaluación y el control de la gestión. Si bien, algunas experiencias previas acumularon en esta dirección, la mayor parte de los cambios, propiamente policiales ocurrieron a partir de este período. La “nueva policía” como se denominó al conjunto de reformas impulsadas abogó por el desarrollo de un modelo de gestión por resultados en donde el funcionamiento pudiera ser medido a través de metas e indicadores, las políticas tuvieran un mayor uso de evidencia sistematizada, y el cumplimiento de metas fuera objeto de responsabilización por parte de las unidades encargadas.

El ejemplo del Ministerio del Interior muestra así un “caso desviado” respecto de otras arenas de políticas en donde sólo existieron cambios tímidos, fragmentados o simbólicos (Ramos et al., 2020). Surge allí entonces una paradoja: un ministerio con una estructura poco proclive a cambios, gobernada por un partido con pocos conocimientos del área y sin líderes internos que, sin embargo, se embarcó en una reforma con un fuerte énfasis en gestión por resultados.

Ello deriva en una pregunta empírica de investigación central: **¿Qué explica el desarrollo de una reforma policial con un fuerte énfasis en gestión por resultados en el Ministerio del Interior de Uruguay durante los años 2010-2020?**

Desde allí se desprenden, a su vez, una serie de preguntas auxiliares que marcan el recorrido de la investigación: ¿Cuáles son las características principales de las reformas en el Ministerio del Interior?, ¿Cuál fue la interacción entre instituciones y actores que promovió el cambio?, ¿Cuáles son las consecuencias administrativas y políticas de las reformas? Finalmente, ello se complementa con una pregunta teórica: **¿qué condiciones facilitan la implementación de reformas de gestión por resultados en contextos de modelos administrativos tradicionales?** (ver Figura 1.1).

Figura 1.1. Lógica de la investigación



Fuente: elaboración propia

1.2. Argumento teórico e hipótesis

La hipótesis principal de este trabajo afirma que en el Ministerio del Interior de Uruguay se implementó una reforma policial con foco en gestión por resultados porque:

- 1) existió un apoyo continuado a nivel político que contaba con una agenda reformista,

y esto se dio en el contexto de una mayor presión por abordar las temáticas de seguridad ciudadana, 2) Existió una coalición reformista entre políticos y policías fortalecida por recursos institucionales que le permitieron llevar adelante su agenda y por la presencia de actores de veto débiles, y 3) Existió un emprendedor político en la interna policial capaz de conducir las reformas internas.

Si esta hipótesis es válida se debería encontrar necesariamente la siguiente evidencia: a) una agenda de reforma específica que incluya lógicas de resultados, b) muestras de sostenimiento político del proyecto reformista, c) colaboración y mecanismos de interacción entre autoridades políticas y elites policiales, d) nuevos recursos institucionales (o reutilización de anteriores) que fortalezcan la capacidad de los actores reformistas, e) ausencia de contrarreformas o paralizaciones significativas impulsadas por actores de veto, f) la presencia de un emprendedor político como factor relevante.

A esta hipótesis puede oponérsele un conjunto de hipótesis alternativas o rivales con sustento en la literatura presentada en los siguientes capítulos teóricos. A continuación se presentan cuatro hipótesis rivales. Dos de ellas pueden ser consideradas como hipótesis rivales parciales en tanto integran sólo una parte de las variables explicativas incluidas en la hipótesis principal. La presentación de hipótesis rivales parciales se sustenta en que la literatura alineada con estas explicaciones ha considerado estas variables como factores preponderantes y/o suficientes. La hipótesis principal plantea, sin embargo, que estas variables son influyentes (y necesarias) en el marco de una interacción con otras. La condición de necesidad o suficiencia tendrá importancia, como veremos más adelante, en cuáles son las pruebas que se aplican para confirmar o descartar las hipótesis (ver anexo).

Hipótesis rivales

- 1) *La reforma ocurrió por la influencia de los agentes externos, tanto agencias nacionales como organismos internacionales.*
- 2) *La reforma ocurrió porque existía una cultura organizativa y burocrática proclive a los cambios orientados a la mejora del desempeño.*

La hipótesis rival 1 valora la relación entre factores externos e internos y les otorga un peso principal a los procesos de difusión de políticas y a la permeabilidad del Ministerio para integrar ideas externas.

La hipótesis rival 2 enfatiza en factores internos de la organización. En particular las condiciones de capacidades técnicas y factores culturales asociado a las prácticas burocráticas.

Hipótesis rivales parciales

- 3) *La reforma ocurrió porque existió voluntad política y presión ciudadana por abordar los temas de seguridad.*
- 4) *La reforma ocurrió porque existía un emprendedor de políticas con concepciones reformistas.*

La hipótesis rival 3 asume una explicación parcial respecto de la hipótesis principal en tanto enfatiza únicamente en un cambio enfocado en factores externos o de contexto (un cambio en el *politics stream*) con prescindencia de factores internos de la organización.

La hipótesis rival 4, al igual que la anterior, asume una explicación parcial de la hipótesis principal. En este caso, poniendo el énfasis en los factores de agencia como valor principal. Esta hipótesis parte de la concepción del emprendedor político como un agente capaz de impulsar procesos de reformas.

1.3. Justificación y relevancia del tema de estudio y el caso

La justificación de un trabajo de esta naturaleza puede esgrimirse desde varios puntos de vista. En primer lugar, los estudios comprensivos sobre reformas administrativas en Uruguay desarrollados hasta el momento se han enfocado en describir y explicar las causas y consecuencias en un nivel general o de toda la administración (Panizza, 2004; Ramos, 2003, 2009; Narbondo y Ramos, 2002; Narbondo et al, 2010; Ramos et al., 2020; Freijido, 2003). En otros casos, se abordan asuntos específicos como los cambios en el servicio civil (Ramos y Scrollini, 2013; Ramos et al., 2019; Rodríguez Gustá, 2004) o los sistemas financieros (Berretta, 2007). Buena parte de estudios han desarrollado aportes sustantivos para comprender las dinámicas de los procesos de reforma administrativa y dejan planteadas hipótesis y líneas de investigación relevantes. Sin embargo, estos trabajos adolecen de miradas sectoriales específicas que muestren particularidades propias de las organizaciones. Así, esta investigación se propone desgranar miradas globales para adentrarse en el campo de organizaciones específicas del sector público uruguayo. Ello permitirá comprender en mayor profundidad las dinámicas organizacionales que promueven o limitan cambios, el peso de los factores endógenos y exógenos y los actores claves.

Por otra parte, este trabajo representa una oportunidad para un análisis respecto de cómo el país ha abordado las últimas tendencias post-NPM de reforma administrativa ligadas a un mayor enfoque en resultados. Avanzar en el conocimiento sobre los formatos de gestión pública adoptados y el proceso político de construcción de sus herramientas puede ayudar a entender viejos problemas desde nuevas perspectivas. Es decir, las tendencias de largo plazo en cuanto a los déficits de construcción de la burocracia, el vínculo entre partidos-gobernantes y el aparato administrativo (Ramos, 2003), pero también, los eventuales cambios surgidos en reforma del Estado a raíz de la llegada de la izquierda al gobierno.

En ese sentido, además de un conocimiento práctico sobre el caso, permite presentar nueva evidencia que aporta a la discusión teórica relacionada con los factores político-institucionales que favorecen las reformas administrativas con foco en GpR. Mas concretamente, esta investigación aporta también a comprender la “política” de las reformas administrativas, es decir, el juego entre actores e instituciones que dan lugar a procesos de cambio.

Finalmente, con la excepción de algunos estudios como: Vila (2012; 2008); Paternain y Vila, (2010) o Paternain, (2014), los enfoques que abordan el fenómeno policial desde una mirada de ciencia política y estudios administrativos han sido muy escasos. Este estudio, por tanto, permite hacer un aporte sustantivo al conocimiento sobre las condiciones de reforma en las estructuras de seguridad policial tanto a nivel de Uruguay como de la región.

1.4. Estructura de la tesis.

La investigación se estructura de la siguiente manera. En primer lugar, se delinea el tipo de estudio realizado, el marco metodológico y las técnicas de investigación. En segundo lugar, se desarrolla el argumento teórico. En esta sección se explicitan los contenidos principales de todo el trabajo. Allí se señalan los factores que, de acuerdo con la investigación, dan cuenta de las reformas en el Ministerio del Interior y sus resultados.

A partir de ese momento, el trabajo se divide en dos secciones principales: el marco teórico y el estudio empírico. La sección teórica da cuenta de las aproximaciones conceptuales desarrolladas para abordar el objeto de estudio. Para ello, se hace un análisis de cuatro cuerpos teóricos que van descendiendo en su grado de abstracción y acercamiento al fenómeno: a) las teorías neoinstitucionalistas y la concepción sobre los factores de agencia, b) las reformas administrativas en el sector público y c) el concepto de gestión por resultados y los factores que inciden sobre su adopción en las

administraciones públicas y d) las discusiones en materia específica de reformas policiales en la región. Este recorrido conceptual da lugar a la formación del modelo teórico a aplicar en el estudio empírico que guiará la investigación.

El estudio empírico se divide en cinco secciones. En primer lugar, se desarrolla un marco contextual sobre el caso que analiza los procesos de reforma del Estado en Uruguay. En segundo lugar, se presenta un análisis sobre la construcción de institucionalidad policial previo al 2005. En tercer lugar, se recorren los principales cambios y reformas ocurridas en el Ministerio bajo los gobiernos del Frente Amplio, separando los períodos 2005-2010 y 2010-2020. En cuarto lugar se da cuenta de los factores que explican tales cambios. El quinto lugar se presentan las consecuencias más relevantes de las reformas en el Ministerio. Es principalmente en estos dos capítulos en donde se presentan los hallazgos empíricos y la discusión teórica.

Finalmente, se presenta un capítulo que contiene una discusión teórica a la luz del caso trabajado, así como conclusiones y reflexiones respecto del caso y de los procesos de reforma administrativa en Uruguay.

2. Marco metodológico.

2.1. Estudio de caso y enfoque metodológico

Esta investigación está interesada en analizar y explicar cómo la interacción de una serie de condiciones en el tiempo y el espacio producen un determinado resultado (Ragin, 1987). En ese marco, las preguntas que guían esta investigación buscan comprender “causas de efectos”. Como tal, este tipo de preguntas requieren del análisis de múltiples variables y una combinación entre sí (Goertz y Mahoney, 2012). Como señala Ragin (2000) “*different parts of the whole are understood in relation to one another and in terms of the total picture or package that they form*” (p. 68).

La evidencia disponible, así como la acumulación teórica y empírica sobre este tema es escasa por lo que se entendió conveniente el desarrollo de un estudio de caso en profundidad que permita conocer la “caja negra” que llevó al desarrollo de un proceso de reforma. En ese marco, se asume que el trabajo requiere de técnicas de análisis cualitativas que permitan comprender el fenómeno en detalle. El estudio se planteó un estudio de “N” pequeño. Es decir, un enfoque predominantemente cualitativo en base a la selección de un caso de estudio. Gerring (2004) define al estudio de caso como: “*an intensive study of a single unit for the purpose of understanding a larger class o (similar) units*” (p. 342).

Un caso puede ser entendido entonces como un fenómeno o un evento seleccionado y analizado como una manifestación de un conjunto mayor de fenómenos o eventos (Venesson, 2008). Ello permite identificar, a través de una construcción teórica, características comunes con otros casos o fenómenos (Ragin, 2000). Así, el caso no es únicamente un conjunto de datos sino también una construcción teórica y su delimitación es parte de un constructo teórico realizado por el investigador.

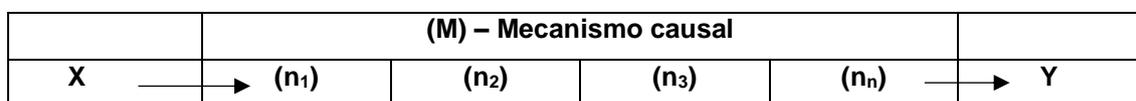
Un estudio de estas características puede ser adecuadamente abordado a partir de un enfoque metodológico basado en *process-tracing* en tanto, como señalan George y Bennett (2005), son particularmente útiles para el desarrollo de teorías: su potencial para una alta validez conceptual; su fuerte procedimiento para desarrollar nuevas teorías; su valor para examinar los mecanismos causales propuestos; y su capacidad para abordar la complejidad causal.

La técnica de análisis cualitativo de *process-tracing* ofrece un marco metodológico para el estudio de casos en profundidad de forma sistemática y parsimoniosa. Su foco está en el análisis sistemático y riguroso de piezas de evidencia que permitan establecer inferencias causales respecto de los procesos o secuencias de

eventos, que dan lugar a un determinado resultado político (Bennett y Checkel, 2015; George y Bennett, 2005). La investigación bajo este método, más que describir cómo una variable independiente influye sobre una variable dependiente, asume la complejidad y multiplicidad de factores que inciden en un fenómeno político y trata de comprender las formas en que diferentes variables se relacionan e influyen entre sí en el tiempo, lo que permite conformar una narración analítica del caso.

El objetivo, por tanto, es identificar eventos y secuencias que den cuenta de un mecanismo causal y otorguen significado explicativo. Los mecanismos causales (M) están conformados por distintas partes (n) que permiten establecer inferencias. De esta forma, múltiples tipos de observaciones y evidencia son utilizadas para la verificación de una inferencia, desarrollando descripciones densas del fenómeno (Gerring y Thomas 2007; Aguirre, 2017). Así, un “caso”, más que una entidad, es un conjunto de eventos interconectados con sentido (George y Bennett, 2005).

Cuadro 2.1. Los mecanismos causales en el *process-tracing*.



Fuente: Beach y Pedersen (2013).

Los mecanismos causales intentan identificar y explicar la forma en que agentes del sistema (personas, organizaciones, grupos de interés, etc.), dado un contexto determinado, desarrollan actividades que producen los cambios o “transmiten energía” a otros agentes o entidades a través de diferentes secuencias para arribar a un determinado resultado (Beach y Pedersen, 2013). No obstante, los mecanismos causales no refieren únicamente a la identificación cuidadosa y sistemática de pruebas empíricas que den cuenta del fenómeno, sino que parten de asunciones teóricas previas. Más concretamente reflejan sistemas teóricos que vinculan los procesos a los resultados (Beach, 2016). Así, el mecanismo causal no es únicamente una recopilación de eventos relevantes para el caso, sino que ofrece una explicación teórica, basada en evidencia que permite contrastar las hipótesis planteadas, discutir la teoría existente o ser contrastada con otros casos.

El modelo de *process-tracing* destaca la calidad de la evidencia y su fortaleza explicativa como un factor fundamental para el establecimiento de inferencias causales. Se trata por tanto de identificar aquellas observaciones que dan cuenta del contexto o el mecanismo causal (*Causal-Process Observation – CPO*) que alimentan la inferencia (Collier, Brady y Seawright, 2010). Esto lo diferencia de la simple recolección de datos u observaciones más típica de los modelos cuantitativos. El *process-tracing* no enfatiza

tanto en la cantidad de observaciones que sustenten empíricamente un proceso como en la fortaleza de la evidencia encontrada.

Por último, esta metodología prevé la aplicación de distintas “pruebas” (*Straw-in-the-Wind*, *Hoop test*, *Smoking-Gun* y *Double-Decisive*) que buscan confirmar o desconfirmar las hipótesis planteadas. Para ello, se sigue el modelo de necesidad y suficiencia de Collier (2011) y de testeo en caso de hipótesis con distintos niveles de mecanismos causales de Aguirre (2017). Estas pruebas serán aplicadas a la hipótesis principal y las hipótesis rivales que este trabajo plantea (ver anexo).

2.1.1. Los factores sistémicos y los de agencia en el process-tracing.

La idea de mecanismos causales que ayuden a comprender la relación entre las variables y los resultados es una piedra angular del *process-tracing*. Una virtud de este tipo de enfoques es la búsqueda de una comprensión sistémica que elimina, o subsuma, explicaciones basadas en acciones individuales a conjuntos de procesos interdependientes. En ese sentido, existe una búsqueda por conectar explicaciones de nivel macro (contextos generales, marcos institucionales) con acciones micro de los agentes. Para ello, una propuesta útil es la elaborada por Tilly (2001) y operacionalizada con mayor detalle por Aguirre (2017), a partir de tres niveles de mecanismos causales: cognitivo (micro), relacional (meso) y contextual (macro). Esta propuesta resulta útil para este trabajo ya que como veremos más adelante, el modelo teórico planteado se organiza en base a estos tres niveles de factores que, interactuando, dan lugar a un determinado resultado político.

Los mecanismos *cognitivos* si bien operan en el nivel micro pueden ser influenciados por otros de nivel meso o macro. Estos mecanismos son los que operan en el nivel de los agentes y tienen que ver con las actitudes o posturas frente una determinada situación o contexto. Así, por ejemplo, los actores burocráticos pueden tomar posturas defensivas, proactivas o adaptarse a cambios en el contexto político. En nuestro modelo teórico, este es el caso de las acciones de un agente que cumple el rol de “emprendedor político”.

Los mecanismos *relacionales*, reflejan las pautas y formas de interacción entre los actores, ello tiene un componente asociado a los marcos institucionales y las posibilidades o limitaciones que ofrecen. Por ejemplo, el tipo de interacciones, relacionamientos o pactos formales o informales entre los actores que conforman el sistema. En este caso, los mecanismos relacionales ayudan a comprender los mecanismos de influencia de los marcos institucionales sobre las oportunidades y las

interacciones de los agentes y las posibles conformaciones de coaliciones de apoyo o de resistencia a las reformas.

Finalmente, los mecanismos contextuales operan en el nivel macro y manifiestan la forma como los agentes interactúan con los pilares del sistema (el marco institucional y los procesos sociales que lo influyen). Este es el caso de las estrategias de los agentes (individuales o colectivas) frente a modificaciones en el entorno institucional o social. En nuestro caso, es útil para integrar factores macro del entorno institucional como los niveles de apoyo político y los cambios en el contexto social o de opinión pública.

Cuadro 2.2. Niveles de mecanismos causales.

Nivel de organización	Tipo de mecanismo	Agente causal	Ejemplo
Micro	Cognitivo	Agentes individuales	Posturas defensivas, proactivas o adaptativas de los actores.
Meso	Relacional	Conjunto de agentes	Formas de interacción, acuerdos, pactos, mecanismos de decisión.
Macro	Contextual	Sistema	Modificaciones en el entorno institucional o social

Fuente: adaptado de Aguirre (2017).

En síntesis, esta propuesta facilita la identificación y clasificación de los mecanismos causales en distintos niveles. Desde aquellos que ayudan a entender los movimientos y estrategias de los agentes individuales del Ministerio del Interior, los procesos implícitos en los mecanismos de relacionamiento y sus consecuencias y finalmente, cómo los procesos de nivel macro afectan las estrategias y decisiones en los niveles inferiores.

2.2. Técnicas de investigación.

La información reunida se construyó a partir de tres técnicas de investigación: análisis de información secundaria, registros audiovisuales y entrevistas en profundidad a actores calificados. Las diferentes fuentes permitieron una triangulación de información, perspectivas y niveles de análisis, así como una instancia para revisar los propios postulados teóricos e hipótesis.

El relevamiento de información secundaria se basó en una extensa revisión de normativa, así como documentos oficiales del gobierno nacional, el Ministerio del Interior y notas de prensa tanto de medios oficiales (presidencia y unidad de comunicación del

ministerio) como de distintos diarios y portales web. Se utilizaron también distintos informes o reportes de organizaciones internacionales y sistemas de información que proveen de datos estadísticos. Ello se complementó con la selección de una serie de notas periodísticas en televisión o radio realizadas a actores relevantes del proceso, algunos de ellos, entrevistados también para esta investigación.

Las entrevistas a actores calificados son consideradas un instrumento válido para la recolección de información y el relevamiento de las percepciones de los actores sobre el fenómeno. Por actores calificados se entiende aquellos que cuentan con información relevante sobre el caso de estudio tanto por su participación, su capacidad de interpretación de fenómeno o su estudio previo del mismo. La técnica de entrevista es además una de las más útiles para el enfoque metodológico de *process-tracing* ya que permite identificar mecanismos que no necesariamente están registrados, reconstruir eventos y contrastar evidencia y/o relatos (Tansey, 2007; Beach y Pedersen, 2013).

Se realizó una pauta de entrevista semiestructurada que buscaba relevar aspectos claves del proceso de reforma en el Ministerio del Interior. Las entrevistas fueron registradas -grabadas- y se aseguró la anonimidad. En total se realizaron 29 entrevistas que incluyeron un amplio espectro de perspectivas. El grueso de las entrevistas se focalizó en jerarcas políticos del período 2010-2020, asesores técnicos y directores de áreas civiles del ministerio y jerarcas policiales. Ello se complementó con exjerarcas de gobierno, tanto del Frente Amplio como del Partido Colorado, exjerarcas policiales y un líder sindical¹. Para la codificación y análisis de las entrevistas se utilizó el software MAXQDA (versión 2018).

Cuadro 2.3. Resumen de entrevistas realizadas

Políticos	Asesores, exasesores y directores de áreas civiles	Jerarcas policiales	Exjerarcas de gobierno (FA y PC)	Exjerarcas policiales	Sindicalistas
4	6	12	4	2	1

Fuente: Elaboración propia.

¹ A pesar de múltiples intentos por entrevistar a representantes de los dos sindicatos más representativos de los funcionarios del Ministerio, sólo se pudo lograrlo con uno de ellos.

SECCION TEÓRICA

3. Marcos institucionales y actores

La elección del enfoque de análisis de una investigación debe estar determinada por el propio problema que se pretende entender y/o explicar. En este caso particular: comprender la implementación de una reforma estructural en el Ministerio del Interior de Uruguay. Ello puede ser adecuadamente analizado a través del instrumental teórico del enfoque neoinstitucionalista y otros marcos teóricos de rango medio asociados que lo vinculan con la capacidad de *agencia* de los actores.

Las variantes de enfoques neoinstitucionalistas han sido ampliamente utilizadas para explicar reformas del sector público y en particular los cambios hacia un enfoque de desempeño (Bouckaert y Halligan, 2008). En sus fundamentos se encuentra la idea que los marcos institucionales, formales e informales, son centrales para entender los procesos políticos que derivan en reformas administrativas y en las estrategias de los actores. En este capítulo se realizará una discusión del enfoque neoinstitucionalista y los componentes que ayudan a analizar el estudio de caso.

3.1. El enfoque neoinstitucionalista para entender los resultados políticos.

La importancia de las instituciones como objeto de estudio surge de la propia centralidad como variable explicativa de los fenómenos políticos. Una definición genérica del concepto señala que: (...) *institutions are simply rules. As such, they are foundations for all political behavior (...) without institutions there could be no organized politics. Indeed absent institutions there could be no organization at all* (Steinmo, 2001 p. 7554).

Las instituciones pueden ser entendidas más concretamente como normas y prácticas formales e informales que “fijan las reglas del juego” y representan el ambiente en el cual los actores políticos y administrativos funcionan, otorgándoles recursos de poder, pero también, limitaciones a sus estrategias (North, 1990). Las instituciones ayudan por tanto a conformar un set de opciones y oportunidades políticas para los actores (March y Olsen, 1989). Al considerar a las instituciones como el factor principal que explica los resultados políticos, no sólo se incluyen los aspectos formales (normativos y organizativos) sino también los informales como legados, discursos y

prácticas que orientan y marcan cuales son los caminos posibles o legítimos (Olsen y Peters, 1996).

Los enfoques neoinstitucionalistas pueden separarse en tres corrientes: histórico, racional y sociológico (Hall y Taylor, 1996). El institucionalismo histórico define a las instituciones como procedimientos formales e informales, rutinas, normas o convenciones insertas en los contextos organizacionales y políticos (Hall y Taylor, 1996). Como su nombre lo indica, este enfoque pone un énfasis especial en las construcciones históricas y los legados de las instituciones para explicar los resultados políticos. Su enfoque es más ecléctico en comparación con los otros modelos neoinstitucionalistas en tanto les otorga, *a priori*, un valor a todos los tipos de configuraciones institucionales, no sólo las formales sino las que de ellas emanan: ideas, tradiciones, prácticas, etc. La trayectoria de la dependencia (*path dependence*) es un concepto clave del institucionalismo histórico. Las configuraciones institucionales originales son centrales para comprender el comportamiento y objetivos actuales de los actores, así como las asimetrías de poder entre ellos.

La persistencia de las instituciones hace que el enfoque histórico se haya concentrado más en entender la continuidad que el cambio institucional (Mahoney y Thelen, 2010). Para este enfoque el cambio ocurre en raras ocasiones donde surge una coyuntura crítica que desafía y modifica el paisaje institucional existente. Ello se relaciona con la teoría del “equilibrio puntuado” desarrollada por Stephen Krasner que señala que las instituciones se caracterizan por largos procesos de estabilidad que son interrumpidos por crisis que generan un cambio abrupto. Estas crisis provienen de factores exógenos y una vez finalizadas, se retorna a un equilibrio. Thelen y Steinmo (1992) han señalado los límites de esta teoría en tanto: *institutions explain everything until they explain nothing* (p. 15). Es decir, en tiempos de estabilidad, las instituciones condicionan el comportamiento político, sin embargo, en tiempos de crisis es la interacción entre los actores las que configuran las instituciones.

Para el enfoque racional, las instituciones son las reglas que forman el contexto estratégico en el cual los actores se mueven e interactúan para satisfacer sus intereses, imponiéndoles limitaciones u oportunidades (Thelen y Steinmo, 1992; Peters, 1999). En este contexto se espera que los actores políticos operen de forma racional e instrumental para maximizar sus utilidades a partir del contexto institucional en el cual están insertos. Las instituciones reducen los costos de transacción asociados a la acción colectiva en tanto proveen información y reducen la incertidumbre respecto de la acción colectiva y los actores estratégicos. Aunque los actores tienen intereses fundamentalmente endógenos, las instituciones pueden ir condicionando sus preferencias. Así entendido, las instituciones surgen como consecuencia de algún

problema de acción colectiva que requiere nuevas reglas y en tanto existe un conjunto de actores relevantes interesados en ello. El cambio institucional, en un contexto de preferencias estables, se considera mayormente un efecto exógeno y consciente de adaptación y equilibrio a un nuevo contexto político.

El institucionalismo sociológico considera a las instituciones no cómo construcciones puramente racionales para cumplir un fin de forma más eficiente. Las instituciones incluyen prácticas culturales que reproducen y refuerzan patrones de comportamiento. De allí que la definición de instituciones es mucho más amplia e incluye valores, mitos o símbolos. La relación entre instituciones y actores no es únicamente la de fijar el espacio estratégico, sino que generan los marcos cognitivos desde el cual los actores piensan y construyen su acción. (Hall y Taylor, 1996; Powell y Di Maggio, 1991). La reproducción institucional es, por tanto, un proceso mucho más automático y acumulativo en donde se van generando sedimentos (prácticas, convenciones sociales o tradiciones) que tienden a limitar el cambio (Peters, 1999). El cambio institucional en este enfoque se explica mayormente por factores exógenos, por ejemplo, nuevos marcos interpretativos importados o impuestos desde afuera, lo que frecuentemente deriva en prácticas de isomorfismo institucional (Mahoney y Thelen, 2010; Powell y Di Maggio, 1991).

Más recientemente se ha desarrollado una cuarta corriente denominada *institucionalismo discursivo*. Este enfoque asume que las diferentes configuraciones institucionales producen distintos tipos de discursos, desde más inclusivos a otros más limitados al cambio y las nuevas ideas. Así, se otorga un rol preponderante a las ideas como factor del cambio institucional. Las ideas configuran el modo concreto de percibir y comunicar los intereses de los actores y proveen las bases de la interacción entre sí (Schmidt, 2011; Garcé, 2015).

Los enfoques neoinstitucionalistas mencionados son ampliamente usados para describir fenómenos políticos, sin embargo, al menos dos problemas han sido señalados en la literatura más reciente. Por una parte, su debilidad para explicar ciertos tipos de cambios institucionales (Streeck y Thelen, 2005; Mahoney y Thelen, 2010). Las teorías neoinstitucionalistas se han enfocado principalmente en explicar la estabilidad institucional, aquello que fija intereses y estrategias, y en algunos casos los cambios entendidos como quiebres. La mayor parte de las veces los cambios son entendidos a partir de *shocks* externos que obligan a las instituciones a modificarse. De esta forma, el cambio institucional aparece como una situación particular, la mayor de la veces extraña u ocasional, frente a un panorama que privilegia el *status quo*. El cambio institucional concebido como una acumulación incremental o un proceso mayormente endógeno tiene dificultades para insertarse en este tipo de esquemas.

Por otra parte, aun reconociendo el peso de las configuraciones institucionales para determinar los objetivos y estrategias de los actores, tal concepción puede resultar excesivamente determinista y es necesario reconocer cierta autonomía y capacidad a los actores (agencia), y la interacción entre ellos, para desarrollar sus acciones, determinar resultados políticos y cambios institucionales (Peters et al, 2005; Scharpf, 1997; Knill, 2004).

Ambas críticas están relacionadas en tanto implican un mayor foco en el juego político interno de las organizaciones como un proceso dinámico de interacción con consecuencias políticas. Asociado a ello, se trata de atender no únicamente a las construcciones institucionales de nivel macro sino aquellas de nivel meso que afectan a los actores, pero son al mismo tiempo pasibles de ser modificadas por éstos.

3.2. Instituciones y agencias en el cambio institucional incremental

La discusión sobre los límites para comprender la importancia de las instituciones y el nivel de autonomía de los factores de agencia es un debate vivo en la ciencia política y en los estudios de administración pública. Distintos autores han desarrollado marcos conceptuales para tender puentes entre explicaciones basadas en las instituciones y aquellas que les otorgan un mayor valor a los factores de agencia.

'Agency' and 'structure' (...) do not just matter sequentially—unlike where institutions mostly constrain and where change has to wait for those rare moments when agency defeats structure. Political institutions are not only periodically contested; they are the object of ongoing skirmishing as actors try to achieve advantage by interpreting or redirecting institutions in pursuit of their goals, or by subverting or circumventing rules that clash with their interests. Instead of separating institutional development into periods in which agency matters more than structure or the other way around, the aim must be to understand (...) the way actors cultivate change from within the context of existing opportunities and constraints—working around elements they cannot change while attempting to harness and utilize others in novel ways (Streeck y Thelen, 2005, p. 19)

Este tipo de miradas sostienen una relación más dialéctica entre instituciones y actores. Si las instituciones son concebidas como elementos que distribuyen poder entre los actores (Mahoney y Thelen, 2010), entonces resulta razonable otorgarles cierta capacidad para explicar resultados políticos.

A los efectos de clarificar, se entiende aquí al *agente* o la *agencia* como un sujeto individual o colectivo con capacidad para actuar. El *agente* introduce algún tipo de

novedad, en este caso, un acto político, a través de su acción. De allí que la idea de *agencia* implica poder, la capacidad de generar un efecto no determinado en un contexto normativo específico. Los factores de *agencia* refieren a ese poder pero también a su sistema de creencias y sus apoyos que los hacen definir un determinado tipo de acción (Ema López, 2004; Bandura, 2001).

Así, cada actor está institucionalmente constituido y emerge basado en reglas preexistentes que habilitan su marco de acción, sus recursos y su permanencia. Sin embargo, los marcos institucionales no sólo funcionan como facilitadores de opciones posibles sino en la forma cómo éstos interpretan los resultados de sus elecciones lo que influye en sus preferencias (Zurbruggen, 2006). Aunque centrales, las instituciones no influyen de forma determinista en las opciones de los actores dado que siempre existe algún tipo de margen para ejercer las estrategias: *Rather, we know that actors respond differently to external threats, constraints, and opportunities because they may differ in their intrinsic perceptions and preferences but also because their perceptions and preferences are very much shaped by the specific institutional setting within which they interact* (Scharpf, 1997, p.36-37).

Por otra parte, los factores institucionales operan como el ambiente no sólo formal, sino que también presentan información sobre los legados históricos y las decisiones previamente tomadas por otros lo que permite a los actores informarse respecto de las posibles opciones técnicas y políticas. El contexto por su parte ayuda a entender la temporalidad del cambio institucional. La aparición de crisis, nuevas ideas o coyunturas políticas son desencadenantes de un proceso de cambio (Olsen y Peters, 1996). Los marcos institucionales se transforman así, también en variables intervinientes del accionar de los actores (Knill, 2004).

Insertar factores de agencia en la ecuación permite identificar una dinámica política que no es posible de ser captada únicamente a través de explicaciones institucionalistas (Peters et al., 2005). Bajo este enfoque, el cambio institucional depende en gran medida de la capacidad de los actores para acumular recursos, moverse y adaptarse al ambiente institucional, así como a su capacidad de negociación e influencia. Así, por ejemplo, Peters et al. (2005) señalan cómo las reformas administrativas ocurridas en los años 1980s no hubieran ocurrido sin algunos factores de agencia claves como la aparición de actores promotores de las ideas neoliberales, en particular líderes políticos como Reagan y Thatcher quienes desafiaron el orden existente y propusieron nuevas alternativas.

Así entendido, el cambio institucional usualmente ocurre cuando se abre un espacio para una nueva interpretación de las normas o su cumplimiento se torna más difícil (Mahoney y Thelen, 2010). Estas dinámicas pueden venir desde el propio aparato

político-administrativo o incluso en contextos en donde el proceso de adaptación a factores exógenos está fuertemente influenciado por la dinámica institucional endógena de la organización y su trayectoria. Bajo ese esquema los cambios no necesariamente modifican toda la estructura institucional, sino que funcionan de forma incremental (Knill, 2004).

Una parte de la literatura neoinstitucionalista más reciente se ha enfocado en analizar el cambio institucional como resultado de sucesivas adaptaciones graduales y con un mayor componente de factores endógenos (Streeck y Thelen, 2005; Mahoney y Thelen, 2010). Lo que se ha intentado a través de este enfoque es identificar cambios incrementales con resultados transformadores. Este tipo de dirección resulta más útil para entender cambios que ocurren en niveles medios de las organizaciones pero que no afectan necesariamente todo el sistema institucional preexistente. Es así que mientras los arreglos institucionales a nivel macro pueden gozar de un mayor nivel de estabilidad institucional en donde “las instituciones determinan la política”, en niveles inferiores las dinámicas del juego político pueden dar como resultado un contexto en donde “la política determina las instituciones” (Knill, 2004, Steinmo et al., 1992).

Mahoney y Thelen (2010) presentan un modelo conceptual que señala distintos tipos de cambio institucional que surgen a partir de analizar en qué medida las instituciones objeto de cambio permiten ejercer la discreción en la interpretación o cumplimiento de las reglas y cuál es la fuerza o posibilidades de los actores de veto. Los cuatro tipos de cambio institucional son:

- a) *Desplazamiento (displacement)*: es el cambio más abrupto y ocurre cuando las reglas imperantes son reemplazadas por otras nuevas. Esto puede darse de forma veloz, como consecuencia de cambios revolucionarios, pero también de forma lenta como consecuencia de la implementación de nuevas reglas que comienzan a competir con las anteriores.
- b) *Por capas (layering)*: implica la introducción de nuevas reglas por encima o junto con las existentes. El cambio por capas no produce un cambio total en el panorama de reglas pero puede alterar el comportamiento de los actores y modificar significativamente las pautas institucionales imperantes.
- c) *Desvío (drift)*. En estos casos, las reglas se mantienen formalmente iguales pero sus impactos cambian como consecuencia de cambios en las condiciones externas. De forma más clara, se producen los cambios institucionales a partir de la inacción de los actores respecto de cambios en el ambiente.
- d) *Conversión (conversion)*. En este caso las reglas se mantienen formalmente iguales pero son interpretadas de nuevas formas. A diferencia del *desvío*, en la

conversión los actores activamente fomentan una nueva manera de interpretar las reglas.

Cada uno de estos tipos de cambio institucional se corresponde, a su vez, con la preminencia de un tipo de actor y sus estrategias políticas. Los *insurrectos* son aquellos que buscan de forma consciente eliminar las reglas existentes y se movilizan en tal sentido. Esta clase de actores atentan contra el *statu quo* y cuando logran hacer primar sus intereses pueden provocar coyunturas críticas de cambio institucional. Por tanto, estos actores se asocian a patrones de *desplazamiento*.

Los simbióticos pueden existir en dos formas: parásitos o mutualistas, en ambos casos. En el caso de los parásitos se trata de actores que utilizan a las instituciones para su propio provecho, pero cuyas acciones socavan la eficiencia de las mismas. Este tipo de actores suelen existir en casos en donde las instituciones se encuentran bien instaladas pero su capacidad de cumplimiento es baja, por tanto, los parásitos no son capaces de existir en un contexto en donde otros actores hacen prevalecer los intereses para un cumplimiento efectivo de las reglas. Estos actores se asocian a patrones de *desvío*. En la vertiente *mutualista*, sin embargo, los actores también se benefician de las instituciones, pero no afectan su eficiencia o supervivencia. No se caracterizan por el cambio sino justamente por sostener las reglas existentes.

Los *subversivos* son quienes buscan modificar las reglas, pero en su intento no rompen con ellas. Se trata de actores que trabajan dentro del sistema para propiciar el cambio, aunque pueden ser emparentados con distintos tipos de cambio institucional, se caracterizan por propiciar modificaciones por *capas*.

Los *oportunistas* son aquellos que tienen preferencias ambiguas respecto del cambio institucional y no suelen exponerse al conflicto que ello implica. Por tanto, no suelen propiciar el cambio en tanto buscan aprovecharse de las condiciones existentes. Cuando efectivamente emergen como agentes de cambio suelen asociarse a la *conversión*.

Cuadro 3.1: Tipos de actor y cambio institucional

		Características de las instituciones	
		Baja nivel de discreción para interpretar/hacer cumplir reglas	Alto nivel de discreción para interpretar/hacer cumplir reglas
Características del contexto político	Actores de veto fuertes	<i>Por capas (Subversivos)</i>	<i>Desvío (Parásitos simbióticos)</i>
	Actores de veto débiles	<i>Desplazamiento (Insurrectos)</i>	<i>Conversión (Oportunistas)</i>

Fuente: Mahoney y Thelen (2010)

La identificación de cada tipo de actor a un modo de cambio institucional no debe, sin embargo, ser entendida de forma determinante. Aún más, los distintos tipos de actores interactúan entre sí y pueden coaligarse en búsqueda de un cambio específico.

Este enfoque incremental del cambio institucional fuertemente asociado al juego político se corresponde con lo señalado por Goodin (1996) y Powell y Di Maggio (1991) en el sentido de que las instituciones son frecuentemente el resultado de acciones y estrategias entrecruzadas de varios actores, consecuencias no deliberadas o simplemente errores. Así, más que un único diseñador institucional lo que existe es una multiplicidad de definiciones parciales entrecruzadas. Dryzek (1996) señala además un elemento relevante para entender el diseño o rediseño institucional: la influencia de los aspectos informales asociados a los marcos discursivos construidos por los actores. Para que las instituciones funcionen, deben estar apoyadas en discursos, imágenes y formas comunes de interpretar la información; algo así como el *software* frente al *hardware* de las normas y reglamentos. Así entonces, los discursos imperantes pueden ser más o menos permeables a su adaptación y a factores exógenos (nuevos discursos, ideas, prácticas) propiciando o limitando el cambio institucional.

Recapitulación y utilidad para el caso de estudio

La revisión presentada da cuenta de una serie de factores que necesariamente deben ser considerados para abordar el estudio de las reformas de gestión en el Ministerio del Interior. Las teorías neoinstitucionalistas presentan un punto de partida sólido desde el cual definir las dimensiones que afectan los procesos de reformas administrativas. Los marcos institucionales son dimensiones claves en tanto condicionan las acciones de los actores, pero también ofrecen estructuras de

oportunidad para el cambio político. Las distintas teorías institucionalistas presentadas ofrecen ventajas y desventajas como plataformas analíticas. No obstante, estas parten de una base conceptual compartida. La idea de cambio gradual puede ser pensada en relación a un *path dependence* que condiciona las oportunidades, pautas organizacionales y culturales que señala lo correcto o aceptado, y por supuesto, un cálculo de los actores respecto de sus intereses. En este punto entonces, una primera tarea es analizar en profundidad las construcciones institucionales formales e informales presentes en una institución como el Ministerio del Interior, las limitaciones y estructuras de oportunidades que brinda para los actores en términos de recursos de poder, capacidad de acción o de veto.

Se evidencia, a su vez, la necesidad de no caer en explicaciones deterministas respecto de los marcos institucionales como factores explicativos, sino que se deben incorporar factores de agencia y contextuales para captar la complejidad del fenómeno. El modelo desarrollado por Mahoney y Thelen resulta útil para sentar las bases de comprensión de la dinámica entre instituciones y agencia en el cambio institucional. Este modelo presenta una comprensión más dinámica entre agencia y estructura en donde las dimensiones se influyen mutuamente. Ello permite insertar la lógica del juego político y su impacto en el cambio institucional. A los efectos del caso de estudio, ofrece una guía para comprender qué estrategias siguieron los promotores del cambio, qué alianzas se lograron consolidar a través del tiempo, los discursos imperantes y de qué forma se logró modificar o evadir posibles puntos de veto

Llegados a este punto se requiere, por tanto, desarrollar otros instrumentos conceptuales auxiliares que permitan definir con mayor precisión de qué forma los agentes pueden ser concebidos y la forma cómo interactúan. Para ello, en los siguientes subcapítulos se incorporan los conceptos de coaliciones promotoras (*advocacy coalitions*) y emprendedores políticos (*policy entrepreneurs*).

3.3. Las coaliciones promotoras como factor de cambio institucional

El cambio institucional en un ámbito de política pública está, como vimos, influenciado por las construcciones institucionales definidas y la forma cómo los actores se adaptan a ese entorno. No obstante, para comprender la dinámica política no alcanza con estudiar a los actores de forma individual, sino que deben ser comprendidos en el marco de interacciones, de colaboración o de conflicto, que establecen entre sí. Uno de los modelos más utilizados para ello ha sido el marco de coaliciones promotoras (*Advocacy Coalition Framework – ACF*) desarrollado por Sabatier y Jenkins-Smith durante la década de 1980 y que luego tuvo sucesivas evoluciones.

El concepto de coaliciones promotoras implica la presencia y acción de múltiples actores, de distintas características y niveles en función de un determinado objetivo de política pública. Sabatier define a las coaliciones promotoras como: “*people from a variety of positions (elected and agency officials, interest group leaders, researchers) who share a particular belief system—i.e. a set of basic values, causal assumptions, and problem perceptions—and who show a non-trivial degree of coordinated activity over time*” (Sabatier 1988, p. 139).

Un punto interesante es que estas alianzas o coaliciones entre actores no sólo expresan intereses alineados en un momento determinado, algo que podría eventualmente cambiar rápidamente, sino que reflejan valores y marcos interpretativos compartidos lo que genera mayor estabilidad. Por ello, las alianzas no se dan de forma aleatoria o accidental, sino que se basan en un sistema de creencias (*belief system*) que los aglutina y les otorga estabilidad. El modelo define tres niveles de creencias.

En el nivel más alto se encuentran las creencias fundamentales (*deep core beliefs*). Se trata de creencias arraigadas en los actores y que incluyen valores normativos y ontológicos sobre las relaciones humanas, la libertad, igualdad, el bienestar, la seguridad, etc. Este tipo de creencias conforman el núcleo duro y como tal, son difíciles de cambiar y negociar por parte de los actores.

En el siguiente nivel se encuentran las creencias sobre las políticas públicas (*policy core beliefs*) este núcleo es poco proclive al cambio, pero menos rígido que el anterior y es sobre el cual suelen basarse las coaliciones. Se trata de las creencias normativas sobre la forma que debe tener una política pública en una arena determinada. Los actores pueden tener, por ejemplo, preferencias de políticas basadas en la libertad del mercado o de mayor intervención pública, los niveles deseados de centralización o descentralización, etc. Estas creencias guían el comportamiento estratégico y ayudan a construir alianzas, así como identificar grupos opositores.

En el tercer nivel se encuentran las creencias instrumentales (*secondary beliefs*). Se trata de las creencias sobre los instrumentos específicos o propuestas para la política. En este nivel suelen existir diferencias entre los actores, pero es también donde existe mayor espacio para la negociación. Se tratan, por ejemplo, de creencias sobre la mejor forma para el financiamiento o la prestación del servicio, el tipo de programa a desarrollar, entre otros aspectos tangibles de la política.

En la medida que los actores comprendidos dentro de una coalición promotora comparten al menos una base de percepciones y marcos comunes sobre los problemas y la forma de solucionarlos, ello afecta los comportamientos, los objetivos perseguidos y las opciones técnicas elegidas. Las políticas públicas se estructuran entonces a partir de la conformación de redes de actores relevantes de la arena específica quienes tratan

de traducir sus preferencias en políticas, eventualmente, en competencia con otras coaliciones y sistemas de creencias opuestos (Sabatier y Weible, 2007).

Además del sistema de creencias, analíticamente el marco de coaliciones promotoras agrega una serie de pilares fundamentales, que son:

- El proceso de cambio político se observa en un período relativamente largo de una década o más.
- Para analizar los cambios políticos y el impacto de las coaliciones promotoras es necesario hacerlo a través de subsistemas de políticas, es decir, arenas específicas de política que permitan captar las interacciones entre los actores especializados.
- El subsistema debe incluir una dimensión intergubernamental.
- Las políticas o los programas pueden ser entendidos como sistemas de creencias que especifican sus valores y las formas de ser llevadas a cabo (ideas-acción).
- Una gran porción de la formulación de una política ocurre entre especialistas de un subsistema, pero su comportamiento está afectado por factores contextuales más amplios y usualmente externos (sistema político, sistema socioeconómico, tecnologías).
- En el nivel micro el modelo da importancia al individuo (*policy broker*) como agente promotor y negociador.
- En el nivel meso, se asume que para tratar con la multiplicidad de actores es conveniente agruparlos en coaliciones promotoras (Sabatier, 1988; Jenkins-Smith y Sabatier, 1994; Sabatier y Weible, 2007, p. 191-192).

Las coaliciones promotoras son entonces construcciones relativamente estables en el tiempo. Ahora bien, el éxito de una coalición promotora no sólo dependerá de su capacidad para transformar ideas o creencias en un conjunto de políticas sino también de sus recursos disponibles (Sabatier y Weible, 2007). La autoridad de los actores que la conforman para tomar decisiones, la información con la cuentan, su capacidad de movilización o la presencia de liderazgos hábiles son aspectos fundamentales para aplicar sus estrategias. Es en este último punto que toman relevancia los factores de agencia y en particular de actores específicos como los *policy brokers*. El *policy broker* refleja el componente micro de actores que se ocupan de minimizar el conflicto interno o con otras coaliciones, acercar las posiciones de los actores de la coalición entre sí o generar compromisos (Weible y Sabatier, 2006).

Distintos autores han señalado la compatibilidad entre la idea de *policy broker* del marco de coaliciones promotoras y el concepto de *emprendedor político* (Mintrom y

Vergari, 1996; Mintrom y Norman, 2009; Galanti, 2018). El concepto de emprendedor político se presenta como más amplio en sus funciones, no sólo en términos de minimizar conflictos entre coaliciones opuestas sino también como actores promotores de cambio interno. Los emprendedores son centrales para la conformación, mantenimiento y expansión de la coalición promotora, la traducción de ideas a políticas y la construcción de una narración que incorpore las creencias de la red. En el siguiente subcapítulo nos abocaremos a presentar con mayor profundidad el concepto de emprendedor político.

Recapitulación y utilidad para el caso de estudio

Este cuerpo teórico es útil para el presente trabajo en tanto le aporta el componente de interacción entre actores. Más concretamente, ayuda a comprender en qué medida puede señalarse la existencia de coaliciones promotoras en los cambios sucedidos en el Ministerio del Interior, y de ser así, cuál fueron sus bases. Este punto resulta particularmente interesante para el análisis en tanto el mundo policial puede ser caracterizado por un sistema de creencias mayormente estable y cerrado. En ese marco, la construcción de alianzas de políticas con gobernantes de izquierda podría ser, *a priori*, difícil de construir. Ello deriva en una serie de preguntas auxiliares para indagar el caso: ¿existe o existió un sistema de creencias compatibles entre autoridades políticas y miembros de la policía nacional que dieron paso a la conformación de una coalición promotora? ¿qué actores la integran o integraron? ¿en qué medida esto se reflejó en opciones de políticas?

3.4. Los emprendedores políticos

Si asumimos que analizar los factores de agencia es relevante para comprender el cambio institucional es necesario entonces construir y presentar las herramientas conceptuales que permitan esclarecer los mecanismos y las características que hacen los actores influir sobre los resultados. En ese sentido, una parte de la literatura interesada en acercar los conceptos de “estructura” y “agencia” ha trabajado sobre la idea de “emprendedores políticos” (*policy entrepreneurs*). El concepto puede rastrearse, al menos, hasta los trabajos de Kingdon (1984) pero en la actualidad se evidencia una revitalización del término en múltiples estudios tanto de aporte teórico como de aplicación empírica (Campbell, 2004; Mintrom y Norman, 2009; Bakir, 2017, Bakir y Jarvis, 2018; Battilana et al., 2009; Faling et al., 2018, entre otros).

La idea de emprendedores políticos ha presentado diferentes definiciones, aunque existe un cuerpo central de nociones que los reúne. Para Bakir (2009) *policy and institutional entrepreneur refers to an individual who mobilizes ideas, resolves conflicts, and steers their implementation for policy and institutional changes* (p. 572). Esta primera definición trae consigo a los emprendedores políticos como fuente o canalizadores de ideas, les otorga relevancia en el juego político en tanto resuelven conflictos y en la política pública como líderes de la implementación.

Para Kingdon (1984) el emprendedor político es alguien dispuesto a utilizar sus recursos (tiempo, energía, reputación, dinero) para promover una posición y obtener un determinado rédito futuro que puede ser material (en la forma de políticas) o simbólico (promoción de valores), personal (prestigio, satisfacción de intereses), para terceros o un bien general. Bajo esta concepción el emprendedor puede encontrarse tanto dentro como fuera del aparato administrativo o política que trata de modificar y no tiene un rol predefinido (políticos, burócratas, miembros de la sociedad civil, empresarios, etc.).

Roberts y King (1991) identifican cuatro tipos de emprendedores políticos: a) políticos electos que ocupan posiciones en el gobierno, b) ejecutivos designados (*appointed*) para ocupar puestos en el gobierno, c) burocráticos, quienes tienen puestos permanentes en el gobierno y d) emprendedores externos que trabajan para desarrollar e implementar cambios en el sector público. Las capacidades de actuación, sus recursos y comportamientos estarán en buena medida condicionados por el lugar que el emprendedor ocupa. Di Maggio (1988) por su parte hace referencia a los *emprendedores institucionales* como actores que utilizan sus recursos para contribuir al cambio institucional desde adentro a pesar de presiones por mantener el *statu quo* (Battilana et al., 2009; Galanti, 2018).

La idea de la utilización o puesta en juego de *recursos*, por parte de agentes asociada a un determinado *riesgo*, a favor de un cambio institucional deseado (*beneficio futuro*) son las tres nociones que pueden sintetizar al emprendedor político. Asociado a ello, liderar la introducción de innovaciones en las prácticas del sector público a través de nuevas configuraciones institucionales o de políticas puede ser considerado una acción de emprendedurismo (Roberts y King, 1991; Battilana et al., 2009; Gunn, 2017).

En este trabajo se asume una postura si se quiere más restrictiva del emprendedor político o similar a la de emprendedor institucional en términos de su ubicación funcional. Una más definición más abierta, a lo Kingdon, puede ser útil para comprender el flujo de ideas e interacciones entre actores que llevan un determinado cambio, pero no permiten comprender en profundidad el proceso de decisión e instrumentación del cambio.

Para clarificar, ayuda diferenciar a los emprendedores políticos de otros tipos de actores participantes. Es posible distinguir a los emprendedores políticos de los intelectuales políticos quienes están mayormente enfocados en la generación de nuevas ideas, de los *brokers* de conocimiento (por ejemplo, consultores) quienes presentan o vinculan fuentes de conocimiento o los defensores de políticas quienes puján por soluciones específicas para los problemas en cuestión (Brouwer y Bierman, 2011). Considerar de forma central a los actores internos, aquellos que en última instancia tienen capacidad de decisión o influyen directamente sobre éstos, permite apreciar de mejor forma el vínculo entre agente y estructura: su capacidad efectiva de acción y modificación del ambiente institucional.

Así la definición que aquí se toma es: *los emprendedores políticos son individuos o grupos de individuos insertos en el sistema que tratan de modificar para lo cual invierten sus recursos y capacidades, con el riesgo implícito que ello conlleva. Su acción es considerada legítima (no necesariamente aceptada) y están presentes en todo el proceso de la política, incluida la implementación.*

De esta definición importa destacar que se trata de un actor individual o colectivo (no necesariamente organizado formalmente) con una determinada dotación o capacidad de movilización de recursos formales o simbólicos (mando, prestigio, conocimiento, etc.). La legitimidad de su acción pretende señalar que se trata de agentes con algún tipo de capacidad formal para intentar desarrollar procesos de innovación institucional o política. Ello no necesariamente significa que sean aceptados o deseados por la totalidad del sistema. Por último, tomando la idea de Battilana et al. (2009), el emprendedor no es únicamente una fuente o transmisor de ideas, sino que es parte activa del cambio a través de su implementación.

Función de los emprendedores políticos

Los emprendedores políticos pueden ser considerados uno de los factores esenciales para comenzar un proceso de cambio institucional (Kingdon, 1984; Galanti, 2018; Mintrom y Vergari, 1996). Para ello, es importante clarificar de *qué forma* y mediante cuáles medios pueden hacerlo. Una forma útil para comprender el rol y las formas de actuación de los emprendedores políticos es a través del *Multiple Stream Approach* (MSA) desarrollado por Kingdon (1984).

En pocas palabras, Kingdon señala que la probabilidad que un tema pase a la agenda de decisión de un gobierno dependerá de la alineación de tres factores, *a priori*, independientes entre sí: problema, políticas y política. Un *problema* refiere a una condición o situación que adquiere relevancia o reconocimiento social y pasa a ser

considerada como objeto de intervención pública, sea por una situación de crisis, indicadores o estudios que muestran su relevancia, etc. La atención sobre estos problemas no es estática, los problemas pueden entrar o salir de la agenda de gobierno y en ocasiones, compiten entre sí. Las políticas refieren a las ideas o alternativas para ese problema. Las *políticas* suelen ser el campo de los expertos quienes aportan soluciones concretas. Así también, las alternativas pueden competir entre sí para transformarse en la opción a implementar. La *política* hace referencia a los procesos políticos concretos como la acción de los grupos de interés, las elecciones y los cambios administrativos. En un sentido más general refiere también al “clima político” en la opinión pública o el sistema político. Estos factores determinan en buena medida qué problemas son puestos en el centro de atención y qué soluciones son escogidas.

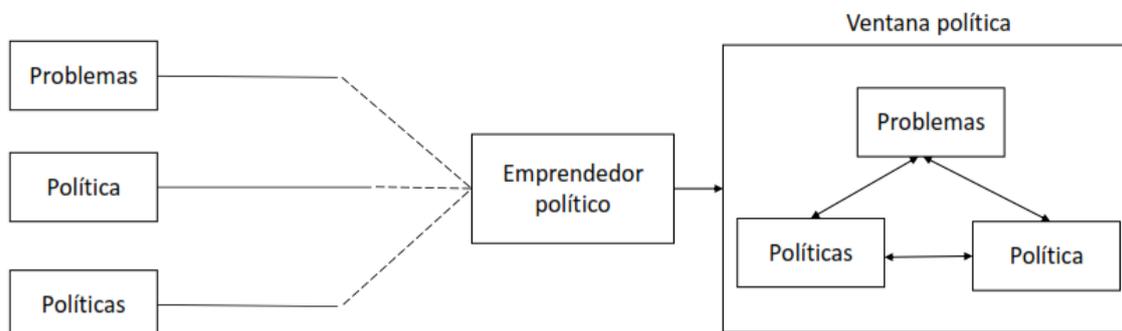
Cuando estos tres factores se alinean - un problema determinado, y entendido como relevante por la política, le es adosada una posible solución de política pública también entendida como posible por los actores políticos – es que se genera una “ventana política” para el cambio. Una ventana política puede crearse por múltiples situaciones. Cambios en las autoridades de gobierno modifican las prioridades o la forma como se entienden los problemas, asuntos que se vuelven crecientemente más relevantes a nivel social, y por tanto en la opinión pública, pueden pasar a tener una mayor preponderancia en la agenda de gobierno, soluciones tecnológicas previamente inaccesibles se vuelven accesibles.

Las “ventanas políticas” o “ventanas de oportunidad” son una chance para los promotores de cambios. Es en este contexto que el emprendedor político surge y toma relevancia. Así, muchas veces los emprendedores deben tener preparada su “solución” para ese momento en el cual es posible presentarla, por ejemplo, cuando un cambio en el contexto político se vuelve un asunto más relevante y requiere una alternativa por parte de las autoridades. Sin embargo, los emprendedores políticos no se ocupan únicamente de desarrollar, presentar o “vender” soluciones de políticas sino cumplen un rol central de alineamiento (*coupling*) de problemas, política y políticas, como señala Kingdon (1984):

During the pursuit of their personal purposes, entrepreneurs perform the function for the system of coupling the previously separate streams. They hook solutions to problems, proposals to political momentum, and political events to policy problems. If a policy entrepreneur is attaching a proposal to a change in the political stream, for example, a problem is also found for which the proposal is a solution, thus linking problem, policy, and politics. Or if a solution is attached to a prominent problem, the entrepreneur also attempts to enlist political allies, again joining the three streams. Without the presence

of an entrepreneur, the linking of the streams may not take place. Good ideas lie fallow for lack of an advocate. Problems are unsolved for lack of a solution. Political events are not capitalized for lack of inventive and developed proposals. (p. 182)

Figura 3.1. El emprendedor político y la ventana de oportunidad



Elaboración propia en base a Kingdon (1984).

Así, los emprendedores políticos son figuras relevantes en la creación de la ventana política, identifican necesidades insatisfechas, ofrecen soluciones a decisores políticos e interactúan con los agentes vinculados al problema (Zahariadis, 2007). Por otra parte, no todo emprendedor político para ser considerado como tal debe haber sido exitoso en el cumplimiento de sus objetivos, buena parte de su capacidad para ello está influenciada por el lugar que ocupa en la política y las condicionantes institucionales y contextuales que lo limitan como veremos más adelante. En la construcción de una solución a un problema, los emprendedores pueden jugar un rol clave también para canalizar o volver endógenas opciones que vienen desde afuera (Bakir y Jarvis, 2018). La difusión o transferencia de políticas desde un agente externo (p.e un. organismo internacional), comprendida desde una dinámica política ocurre en tanto una serie de actores relevantes para el sistema en cuestión, consideran la necesidad de romper el *statu quo*, sea por la recompensa implícita de hacerlo o la supuesta efectividad del cambio (Meseguer y Gilardi, 2008).

A su vez, la solución de política presentada debe estar en línea con los valores o las características de los decisores (*value acceptability*). Una solución de política, por más sólida que pueda ser, tendrá muchas dificultades para transformarse en una decisión si no refleja o incorpora los valores y visiones de los decisores políticos. Más lógico aun, la solución debe estar mínimamente alineada con las capacidades, recursos y las tecnologías de la organización para implementarlas (*technical feasibility*). Aun cuando pueda resultar una tarea compleja, debe ser razonablemente posible de poner en funcionamiento. Finalmente, como veremos más adelante, debe existir un contexto

institucional y la composición de una coalición de apoyo que haga posible esa solución, eventualmente, frente a otras posibles.

Acciones del emprendedor político

A partir del trabajo de Kingdon, distintos autores han buscado refinar y enmarcar el concepto de emprendedores políticos distinguiendo el conjunto de acciones que estos agentes pueden llevar a cabo para cumplir sus objetivos, identificando algunas características intrínsecas que los pueden volver más o menos exitosos y finalmente, comprendiendo el contexto o ambiente en el que operan y su influencia.

En primer lugar, el emprendedor político cumple un rol importante en el enmarque (*framing*) o reenmarque del problema en cuestión. Es capaz de ofrecer un diagnóstico y un pronóstico de la situación, sus causas y sus posibles soluciones. El emprendedor identifica necesidades no satisfechas de políticas, demandas que incluso pueden no estar completamente definidas o ser latentes (Schneider et al., 1995), y debe ser capaz de ofrecer nuevas respuestas, en ocasiones, a viejos problemas.

Por otra parte, los emprendedores políticos desarrollan un trabajo permanente de promoción (*advocacy*) movilización de potenciales aliados, negociación (*brokerage*) y conformación de redes (*networking*) proclives a la solución política deseada (Battilana et al., 2009; Schneider et al., 1995; Gunn, 2017; Mintrom y Vergari, 1996). Para ello, pueden hacer uso de recursos tanto personales como organizacionales. A la interna los emprendedores ejecutan un rol de liderazgo, conforman equipos, grupos promotores o “clanes” que permiten diseminar las ideas de cambio (Mintrom y Norman, 2009; Ouchi, 1980). Hacia afuera, los emprendedores tratan de tejer redes con actores relevantes del mundo político, del campo de política específico o del mundo académico. Un punto clave por tanto, es la conformación de coaliciones hacia abajo – con actores burocráticos - y hacia arriba – con actores políticos.

Un punto crítico para la construcción de liderazgos y conformación de alianzas tanto internas como externas es el desarrollo de una retórica o una narración que expanda el entendimiento del problema y la solución propuesta. *Institutional entrepreneur can develop stories, link past events to form a plot, define heroes and villains, some positioned as key to the future of the field* (Battilana et al., 2009, p. 82). Para ello, pueden dar entrevistas, discursos u otras acciones que eventualmente superen el círculo más pequeño de actores interesados.

En síntesis, los emprendedores políticos trabajan tanto en el campo de las ideas como de la estrategia. Se ocupan de reenmarcar los problemas y los términos del debate, y en ese sentido, desafían el marco institucional imperante y son parte del “juego

de la política”. Para ello, lideran la producción de una nueva narración, pero también, movilizan aliados, conforman redes, y son parte central de las coaliciones promotoras de cambio (Schneider et al., 1995; Mintrom y Vergari, 1996). Su capacidad para cumplir de forma efectiva con estas acciones está influenciada por características intrínsecas o recursos personales del agente. Para que el emprendedor sea escuchado y tenga capacidad de liderar o conformar redes juegan elementos como sus habilidades de relacionamiento y liderazgo, su prestigio, sus conexiones políticas o con grupos relevantes, el conocimiento del tema y del proceso político en el cual busca influir o su vínculo con la arena de política (*insider* u *outsider*), entre otras (Gunn 2017; Battilana et al. 2009). Ahora bien, el éxito o la capacidad de un emprendedor no está determinada únicamente por sus condiciones como agente sino también por el contexto institucional en el cual desarrolla su acción como veremos en la sección siguiente.

Emprendedores políticos y contexto

La idea que los emprendedores políticos son actores claves para catalizar o fomentar cambios institucionales resulta atractiva para captar la “caja negra” del proceso político. Ahora bien, buena parte de la capacidad o el éxito de un emprendedor está influenciado por el ambiente en el cual desarrolla sus estrategias. Como señalan Ackrill et al. (2013):

No entrepreneur alone will ever be enough to cause policy reform; we always require an account of the context (...) The expert and skilled advocacy of a policy idea, or skilled brokering, in one context does not produce reform; but exactly the same idea and brokering in a different context does produces reform. This is the causal structure behind the maxim that ‘ideas have their time’ (p. 879).

La acción emprendedora en política pública está, por tanto, intrínsecamente ligada a su contexto. Los agentes son capaces de modificar el panorama institucional en el cual están insertos, pero están al mismo tiempo condicionados por su entorno. Es por ello que una parte de la literatura más reciente ha señalado la necesidad de analizar con mayor profundidad la interacción de los emprendedores políticos y el contexto específico en el cual operan (Mintrom y Norman, 2009; Galanti, 2018; Gunn, 2017; Bakir y Jarvis, 2017).

Más concretamente, identificar cuáles son los factores facilitadores o limitantes de la acción. En ese marco, la literatura ha avanzado en la identificación de los factores contextuales y aunque es posible notar ciertas coincidencias, los puntos de énfasis varían.

Battilana et al. (2009) señalan dos factores a tener en cuenta: las características de la arena de política y la posición social del actor. La primera hace referencia al grado de heterogeneidad e institucionalización del campo de política. Bajos grados de institucionalización pueden favorecer la acción emprendedora. Los actores, sus alianzas y discursos están potencialmente menos organizados lo que ofrece más oportunidad de movimientos para los agentes y de influencia de ideas externas. En contextos más institucionalizados, es más probable que los emprendedores exitosos provengan desde adentro de la organización. La posición social es un factor de mediación entre el emprendedor y su ambiente, le da acceso o no a recursos y genera una determinada percepción en el resto de los actores. Así, su capacidad formal para tomar decisiones o su capital social (este punto más vinculado a factores personales) le otorgan mayor capacidad para imponer visiones, negociar o construir alianzas. Así también, su pertenencia a múltiples áreas (política, académica, profesional) le puede otorgar mayor legitimidad como agente.

Bakir (2017) señala la idea de tres niveles de contexto: macro, meso y micro. La *estructura* que refiere al panorama global (material, cultural y político) en el cual los actores están insertos. En este caso juegan factores como el régimen político, la estructura macroeconómica o las tradiciones políticas, entre otros. En segundo lugar, identifica a las *instituciones* entendidas como las reglas formales e informales que guían el comportamiento de los actores (leyes, reglas o prácticas organizativas ya instauradas). Esto tiene que ver también con los arreglos de gobernanza existentes o el nivel de fragmentación institucional (Galanti, 2018). En el nivel micro se encuentran las características de los *agentes*, la posición social o institucional y sus “identidades” (académicos, políticos, mediadores, *framers*). Estos tres niveles interactúan entre sí e influyen las estrategias de los emprendedores y sus capacidades.

Gunn (2017) señala además del peso de los marcos institucionales, al contexto político y en particular la cercanía ideológica entre el mensaje del emprendedor y el de las autoridades políticas. Un emprendedor tendrá más chance de ser escuchado si sus ideas están de alguna forma alineadas con las de los tomadores de decisión. En el mismo sentido, un gobierno con una agenda o un discurso proclive a los cambios puede estar a la búsqueda de ideas compatibles con las visiones generales. Schneider et al. (1995) y Galanti (2018) agregan la idea de los cambios tecnológicos como un factor demandante o desencadenante de acciones emprendedoras.

Hasta aquí hemos realizado un repaso y discusión sobre las principales teorías de cambio institucional. A modo de resumen debemos destacar tres elementos. En primer lugar, la utilidad de analizar el cambio a través de enfoques institucionalistas que consideren la noción de cambio gradual e incorporen la noción de agencia como un

factor de interacción y explicativo. En segundo lugar, la necesidad de incorporar teorías de rango medio que permitan comprender la interacción entre actores y entre éstos y su contexto. Finalmente, el intento por explorar el peso o relevancia de actores específicos, emprendedores, en los cambios de políticas (*policy outcomes*) y su rol en las coaliciones. Llegados a este punto, nos enfocaremos en un tipo específico de cambio institucional: las reformas administrativas.

Recapitulación y utilidad para el caso de estudio

El concepto de emprendedor político como un tipo específico de agente de cambio (Galanti, 2018) ofrece una mirada más interna y micro que permite identificar los actores claves y específicos de la coalición promotora, así como ubicar el cambio institucional en un proceso de política pública específico en donde se abren ventanas de oportunidad para el cambio y se movilizan recursos en busca de objetivos.

Se trata entonces de identificar aquellos actores, en el ámbito policial, político o técnico que, enmarcados en un contexto institucional – general y específico - y una red de actores, puedan haber desarrollado roles que permiten explicar la gestación de las alianzas, las estrategias y opciones de políticas elegidas.

4. Reformas administrativas en el sector público.

4.1. Cambio institucional y reformas administrativas

Las reformas del sector público son posiblemente el tema más estudiado dentro del campo de conocimiento de la administración pública y han sido frecuentemente usadas como ejemplo de cambio institucional a la interna del aparato estatal. Entendemos aquí a las reformas administrativas cómo: “*deliberate changes to the structures and processes of public sector organization with the objective of getting them (in some sense) to run better*” (Pollitt y Bouckaert, 2011, 2). Las reformas administrativas pueden ser procesos generales que buscan impactar sobre toda la estructura del Estado, desarrollarse a nivel de las unidades organizativas o pueden ser un conjunto de medidas vinculadas a procesos sectoriales de reformas (seguridad, salud, educación, etc.). Pollitt y Bouckaert (2011), alertan además que las reformas administrativas sólo muy raramente están conformadas por un paquete comprensivo y coherente de medidas. Éstas no sólo suelen ser parciales, en el sentido de abordar áreas específicas del sector público, sino que tampoco suele existir un único diseño o diseñador; más bien se trata de un conjunto de medidas con algún grado de coordinación interna. Como consecuencia de este proceso – multi-actoral, con diversos momentos de diseño e implementación, nacional, sectorial, con información imperfecta, etc.-, los resultados de las reformas reflejan sólo alguna parte de las intenciones originales.

La posibilidad de generar reformas está también mediada por las capacidades técnicas de la burocracia (Gilardi y Wasserfallen, 2017; Shipan y Volden, 2008; Radaelli, 2005). Ello supone la presencia y/o desarrollo de determinados atributos que las agencias deben tener para implementar sus acciones en busca de objetivos definidos. La idea de “capacidad” implica la presencia de características estructurales (no solo coyunturales) necesarias en la organización, así como de los recursos, y su posibilidad de movilización (Repetto, 2004; Painter y Pierre, 2005). Es decir, la existencia de patrones de funcionamiento tecno-burocráticos internos al aparato estatal. De allí que la capacidad técnica está fuertemente ligada a la presencia de recursos humanos calificados e infraestructura para el desarrollo efectivo y eficiente de tareas.

La búsqueda por comprender los resortes que impulsan cambios administrativos se expandió de forma importante especialmente a partir de las reformas de tipo NPM sucedidas desde la década de 1980 en adelante. Las distintas explicaciones reflejan en gran medida los enfoques teóricos trabajados en los capítulos anteriores y muestran la necesidad de desarrollar una mirada compleja en la interacción entre estructura, actores e ideas (Capano, 2003; Painter y Peters, 2010).

Los estudios que parten de una concepción con énfasis en el institucionalismo histórico señalan el peso ineludible de las tradiciones administrativas para explicar el tipo de reformas adoptadas. Los patrones nacionales de administración reflejan un estilo que está inserto en las estructuras, el orden jurídico, las ideas y las características de la burocracia (Yesilkagit, 2010; Ziller, 2003). Knill (1999) señala, por ejemplo, como los sistemas institucionales y administrativos de Reino Unido y Alemania generan dos tipos de burocracia (entendidas como actores de veto), una autónoma con capacidad de resistir cambios (Alemania) y otra instrumental con menor capacidad de resistencia (Reino Unido). Ello explica en buena medida porqué los cambios en Alemania suelen operar de forma gradual mientras que en Reino Unido suelen procesarse de forma más radical. La tradición también se refleja en las ideas y percepciones que dan lugar a las preferencias de reforma entendidas como viables. Estas preferencias no son estáticas en los actores, pero están fuertemente condicionadas por la tradición administrativa (Yesilkagit, 2010). La idea de tradición administrativa como factor explicativo no sólo significa que algunas administraciones sean más resistentes a cambios o promuevan la continuidad, sino que pueden existir organizaciones con una “tradición de cambio” (Painter y Peters, 2010) o mayor apertura a insertar nuevas pautas organizativas. De allí que se han señalado a los modelos anglosajones como más proclives a incorporar cambios gerencialistas que los de tradición continental europea.

El trabajo de Pollitt y Bouckaert (2011²) es considerado uno de los más influyentes para comprender los procesos de reforma administrativa. Estos autores reconocen la complejidad y multicausalidad de los reformas pero les otorgan un peso indiscutible a las configuraciones institucionales, y en particular a los legados históricos. Para ello, desarrollan un modelo que identifica tres grandes fuerzas: socioeconómicas, del sistema político y del sistema administrativo. Todas ellas condicionan a las elites políticas en la forma y posibilidad de emprender reformas. Sin embargo, la forma como influyen está relacionado con las condiciones políticas e institucionales nacionales: a) la estructura del sector público - su composición organizativa asociada a la dispersión vertical u horizontal de poder (unitario o federal, grado de descentralización, estructuras de coordinación) -, b) la naturaleza del ejecutivo - gobierno de coalición, mayoritario, minoritario, c) el vínculo entre los políticos y el servicio civil - el tipo de acuerdos entre políticos y funcionarios, el grado de integración de ambas carreras (en qué medida la carrera del funcionario depende del político o es independiente), el grado de politización de la estructura de servicio civil, d) la cultura administrativa - la presencia de un modelo continental-europeo (*Rechtsstaat*, primacía del Estado e imperio de la ley y los

² Este trabajo tuvo dos ediciones previas en 2000 y 2004.

procedimientos) o uno sajón (interés público, menor presencia del Estado y preminencia de prácticas gerenciales), e) las fuentes de ideas - el lugar desde dónde toma las ideas de reformas (servicio civil, *think tanks*, consultores).

Este modelo ayuda a entender trayectorias divergentes entre países con variables domésticas distintas y el modo en que los patrones de reforma están influenciados por las construcciones administrativas pasadas, aun en contextos de paradigmas dominantes a nivel internacional (Dussauge, 2009).

Otro tipo de enfoques influyentes pueden relacionarse con las explicaciones del institucionalismo sociológico. Estas concepciones le otorgan un mayor peso a las ideas y su vínculo con las instituciones y los intereses de los actores. Para este tipo de enfoques los productos, servicios, técnicas o políticas de una organización funcionan también como mitos y en ocasiones son adoptadas de forma ceremonial. En ese sentido, las organizaciones tienden a separar la incertidumbre de sus actividades, el vaivén de las políticas, de la estructura organizativa institucionalizada (Meyer y Rowan, 1977)³. Así, por ejemplo, las administraciones públicas incorporan estímulos o presiones desde afuera que las lleva a desarrollar un isomorfismo institucional, es decir, la copia de instituciones consideradas exitosas en otros casos o países, no tanto por su probada capacidad para solucionar problemas sino porque forman parte de un marco de interpretación que las incorpora como exitosas (Powell y Di Maggio, 1991; Knill, 2004).

Sahlin-Andersson (2001) observa como la expansión global del NPM, a pesar de diferentes contextos tiene que ver con la búsqueda de soluciones domésticas de los países, pero principalmente con una tendencia internacional a establecer atajos e imitar a otros países “exitosos” y con una tendencia transnacional en donde los actores internacionales (organismos internacionales, consultores, académicos) juegan un rol clave en presentar, enmarcar y legitimar modelos de reforma administrativa a los países. Ello genera un circuito de ideas y modelos a nivel internacional que son posteriormente copiados por los países. Ramió (2001) ha hecho referencia a la tendencia isomórfica de los países de América Latina en la incorporación del NPM, al imitar fórmulas y prácticas exitosas en otras regiones que son asumidas como adecuadas para el contexto local. Como consecuencia, ello arroja organizaciones que en apariencia han adoptado las nuevas herramientas, pero cuya dinámica institucional real de funcionamiento dista de las nuevas pautas (*decoupling*) manteniéndose mayormente incambiada.

³ Por ello, aquellas organizaciones que se encuentran en ambientes altamente institucionalizados, y presentan buenos niveles de confianza, minimizan la inspección y la evaluación transformándolas en rituales ceremoniales. Estas organizaciones son incluso más proclives a la supervivencia que aquellas que se sustentan en la evaluación cotidiana de sus acciones (Meyer y Rowan, 1977).

Para el caso específico de reformas administrativas de tipo NPM, Saint-Martin (2004) ha estudiado la relevancia de los actores sociales, particularmente las consultoras de gestión, en la implementación del NPM. Saint-Martin estudia cómo la relación entre el desarrollo del mercado consultor y la apertura de las instituciones públicas al uso de los conocimientos de gestión provenientes del exterior influyó en la profundidad y ritmos de implementación de las reformas. Las consultoras juegan un rol clave en “*packaging*”, *selling and implementing NPM reforms*”. Su experiencia en el mundo privado las consolida como actores legítimos para proveer de asistencia y *policy solutions* al sector público⁴. Lo reseñado sugiere que la permeabilidad de las organizaciones para una determinada adopción de políticas también está mediada por las predisposiciones ideológicas y los factores institucionales que los sustentan (Peters, 1997). Ello determinará en qué medida las comunidades epistémicas y sus ideas logran ingresar a la esfera pública y bajo qué condiciones.

Capano (2003) por su parte, les otorga un peso relevante a las variables culturales para comprender los procesos de reformas administrativas en Italia. Más concretamente al rol de los sistemas de ideas, o paradigmas, que dominan un determinado sector de reformas y definen el tipo de diseño e implementación, así como los mecanismos de resistencia y adaptación. Los procesos de reformas administrativas, en especial los más ambiciosos, pueden ser vistos como un intento por modificar o reemplazar el paradigma de ideas existente. El caso italiano muestra la capacidad de supervivencia y adaptación del paradigma existente de administración pública tradicional frente a los intentos de imposición de visiones gerencialistas. En la práctica esto no sólo implicó un juego de intereses entre actores sino también el reposicionamiento y adaptación de viejos valores e ideas, así como la integración de aquellas ideas que no comprometen su núcleo duro. Un punto interesante de su análisis es cómo incluso aquellos que quieren reemplazar el paradigma existente deben necesariamente lidiar con las pautas hegemónicas de funcionamiento. La cultura administrativa fuertemente arraigada hace que las soluciones gerenciales no puedan ser implementadas si no considera aspectos legales e incluso si no incorporan “el lenguaje de los abogados”. Este enfoque considera por tanto las variables exógenas al sistema, pero le otorga un peso fundamental a cómo son posteriormente adoptadas en los contextos domésticos.

⁴ Según Saint-Martin (2004), Gran Bretaña, y en menor medida Canadá, dieron espacio al involucramiento de consultoras de gestión para la implementación de reformas de tipo NPM, mientras que en Francia esto fue limitado. Ello se explica por el desarrollo temprano de conocimiento externos especializado sobre gestión en Gran Bretaña y Canadá en comparación con Francia, pero también, por las oportunidades institucionales de acceso a los círculos más importantes del *policy-making* que cada país ofrece.

Otros autores han buscado tener una mirada integradora de los distintos enfoques. Christensen y Laegreid (2001) destacan diferentes enfoques para comprender qué impulsa las reformas, particularmente desde la aparición del paradigma NPM. Sucintamente, las reformas se procesan como consecuencia de presiones externas – reales y discursivas - para la adopción de determinadas pautas de funcionamiento del sector público. En este punto juegan un rol clave los actores políticos y burócratas para traducir y transformar las ideas externas en reformas domésticas. No obstante, los procesos de reforma que más se alejan de las pautas de construcción institucional históricas, el modelo administrativo o los valores e ideas de una institución tendrán más dificultades para ser adoptadas. Estudios de casos, sobre reformas de tipo GpR, como el de Suecia, resaltan las características estructurales de la administración y el *path dependence* de la implementación (Sundstrom, 2006). A ello se le pueden sumar otras variables como el modelo de administración pública imperante y sus rasgos previos de tipo NPM o Neoweberiano (Van Dooren et al, 2010, Moynihan 2006).

Otro enfoque para comprender los procesos administrativos es el presentado por Barzelay y Gallego (2006) quienes proponen abordar el fenómeno desde una concepción más cercana a las teorías de políticas públicas, un enfoque que denominaron *institutional processualism*⁵. Este enfoque se basa en los trabajos de Kingdon (1984) lo que ofrece dos ventajas, por un lado, su énfasis en la interacción entre actores, el rol que estos ocupan en el proceso de cambio, la importancia de los factores contextuales y la consideración de la combinación entre contingencias y regularidades. Por otro lado, la posibilidad de considerar el proceso de reforma en términos de eventos: agenda, definición de alternativas y toma de decisión. En el caso de tres países anglosajones (Reino Unido, Australia y Nueva Zelanda), los asuntos de gestión pública lograron entrar en la agenda de gobierno a partir de cambios en la corriente política (*politics stream*). El asunto toma relevancia en la agenda a partir de la creación de nuevas agencias que empoderaron a economistas y otros expertos que influenció la aceptación de los argumentos y contenidos respecto de la necesidad de reformas administrativas y la ineficiencia del sector público. Ello se combinó con un contexto de restricción fiscal que daba sentido a la necesidad de encarar reformas. El tema se mantuvo en la agenda durante muchos años como consecuencia de la estabilidad en el sistema político y del contexto económico. En otro estudio similar para cinco países la comparación muestra, por ejemplo, la importancia del liderazgo político y los

⁵ De forma similar, Painter y Peters (2010) abogan por la incorporación de teorías de rango medio como el ACF que ayude a complementar los enfoques institucionalistas.

emprendedores políticos para llevar adelante reformas administrativas en contextos de fuerte negociación (Barzelay y Gallego, 2006).

Finalmente, aun reconociendo todas las limitaciones institucionales y el peso de los marcos interpretativos o ideas, otros autores han puesto un énfasis en las condiciones de liderazgo de las reformas sea con énfasis en el liderazgo burocrático o el político (Behn, 2002; Andrews et al, 2006; Curristine, 2005; Bouckaert, 2010; Thynne, 2010; Bernier y Hafsi 2007; Esmark, 2016). La presencia de ideas nuevas ideas y diagnósticos sobre reformas administrativas abre espacio para la aparición de líderes reformistas en los países y las organizaciones. Mele y Ongaro (2014) señalan cómo el contexto italiano de alta inestabilidad política existente entre 1992 y 2007 dio, paradójicamente, una oportunidad para un conjunto de burócratas de alto rango y expertos para capturar y liderar los temas de reformas del servicio civil a partir del *reframing* del problema, la conformación de una comunidad en torno al tema y el manejo de los asuntos legales.

Recapitulación y utilidad para el estudio de caso

Los diferentes enfoques presentados demuestran la multiplicidad de abordajes ensayados para comprender los procesos de reformas administrativas. Aunque con énfasis diferentes, todos reconocen la importancia de miradas integradoras respecto de instituciones, actores e ideas. Este repaso es útil por tanto para comenzar a introducir una serie de dimensiones propias de las reformas administrativas a tener en cuenta. En primer lugar, la presencia de factores contextuales tanto en el plano político-institucional como económico y político (*politics*) que enmarcan un contexto en el que las reformas se desarrollan. Este contexto no es neutro, sino que tiene incidencia sobre las opciones o los estilos de reforma. En segundo lugar, reconociendo el peso de las configuraciones institucionales, y las oportunidades que estas otorgan, la necesidad de tratar la presencia de ideas y actores como un componente relevante. En ese sentido, las instituciones pueden tener mayor o menor grado de permeabilidad a las ideas de reformas y ello está influido también por quienes son los actores que impulsan los cambios y sus alianzas o interacciones. En tercer lugar, y vinculado a lo anterior, la cultura organizativa tanto formal como informal predispone, o no, a las organizaciones a llevar adelante reformas.

4.2. Instituciones y agencia en la reforma del sector público: *Public Service Bargain*

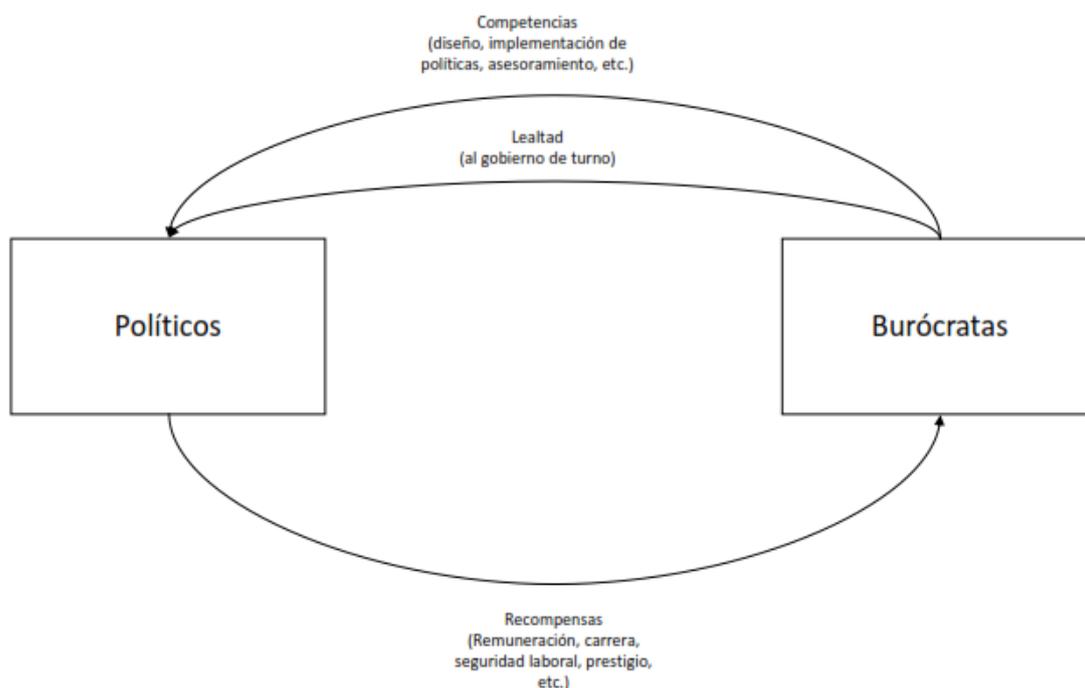
Las reformas administrativas implican, muchas veces, ajustes técnicos asociados a cambios en procedimientos o incorporación de nuevas tecnologías. Sin embargo, en un nivel más profundo entrañan ambiciones en el cambio de relaciones existentes entre políticos y burócratas. Este tipo de relación se encuentra en el centro de la política misma; la forma cómo se interrelacionan políticos y burocracia en términos de qué lógicas o acuerdos priman es clave para comprender cómo avanzan y qué camino toman las reformas (Hood y Lodge, 2006; Pollitt y Bouckaert, 2011).

Para analizar esta relación como concepto analítico, Hood y Lodge (2006) adoptaron el término *Public Service Bargain* (PSB). Estos autores lo definen como: “*Explicit or implicit agreements between public servants and those they serve. The other partners in such bargain consist of politicians, political parties, clients, and the public at large*” (p, 6). Ello implica, en primer lugar, el reconocimiento de que existen diferentes tipos de vínculos entre políticos y burócratas, en particular con la alta burocracia, en las agencias públicas. Como consecuencia, tiene impacto en cómo se procesan las reformas. El PSB desarrollado en cada organización o arena de política tiene que ver con su construcción histórica de arreglos entre políticos y burócratas. En segundo lugar, los arreglos tienen tanto de formal como de construcciones de institucionalidad informal que permiten reflejar aspectos culturales y prácticas de las administraciones. El estudio de los acuerdos entre estos actores permite integrar el análisis histórico-comparativo y el de las preferencias y estrategias de los actores. Como señalan Hood y Lodge (2006): “*(...) identifying the different sorts of PSBs that are observable across states and political systems is not just a pastime for collectors of rare (or not so rare) specimens. It is a way to establish the range of patterns and possibilities, compare the starting points and (preliminary) end points of reform processes and explore the cultural, religious, and other conditions that are associated with different kinds of PSBs* (p, 14).

Los autores identifican tres variables del acuerdo: *competencias*, *recompensas* y *lealtades*. Las *competencias* implican las habilidades que los políticos requerirán de los servidores públicos. Es decir, aquello que se espera sean capaces de hacer: diseñar o implementar políticas, desarrollar procesos, asesorar, etc. Las *recompensas* refieren a los beneficios que obtienen los servidores públicos a cambio. Incluyen aspectos monetarios y no monetarios tales como la carrera funcional, prestigio e influencia entre otros beneficios. La *lealtad o responsabilidad* refiere al tipo de relación laboral entre funcionarios y políticos. Bajo el sistema tradicional, los políticos obtienen la lealtad de los funcionarios de turno a cambio de anonimidad, especialmente frente a problemas de

la administración. Los políticos a su vez obtienen lealtad y competencias a cambio de restringir sus posibilidades de despedir, remunerar o promocionar funcionarios a discreción.

Figura 4.1. Arreglo entre políticos y burócratas



Elaboración propia en base a Hood y Lodge (2006).

Hood y Lodge (2006) desarrollan una taxonomía de variantes de PSB que se sintetiza en *trustee-type* y *agency-type*. Estos arreglos configuran tipos ideales y están sujetos a otros factores, como: en qué medida las carreras de políticos están separadas o integradas a las de los burócratas. Es decir, el grado de politización del servicio civil (Pollitt y Bouckaert, 2011).

El arreglo *trustee-type* (fideicomisario o administrador) dota a los funcionarios de una importante autonomía y discreción respecto del comando de las autoridades políticas. En este arreglo, los funcionarios son principalmente leales a las reglas y normas consagradas por el Estado y a una visión genérica del “bien común”. Como tal, las recompensas no están directamente atadas a aquellos a quienes sirven, las habilidades no están estrictamente vinculadas a los intereses de los políticos electos y la lealtad está dirigida principalmente a la entidad pública más que al gobierno de turno.

Por ejemplo, países con diferencias culturales o étnicas relevantes han diseñado sistemas de cuotas en el sector público reservadas para grupos mayoritarios o

específicos de la población lo que representa un arreglo de tipo representativo dentro de la categoría *trustee*. El orden militar y su reconocimiento como guardianes de la Constitución y el bien común, o más recientemente la fuerte autonomía de los procesos electorales dada a instituciones específicas del sector público como los Banco Centrales conforman una capa de altos funcionarios públicos o tecnocracia, con fuerte autonomía y capacidad de decisión respecto de las autoridades políticas son dos ejemplos diferentes de arreglos de tipo tutelar⁶.

El modelo agency-type por su parte, *nace* de la concepción principal-agente en donde los funcionarios son subordinados que actúan de acuerdo al mandato político de sus autoridades, quienes son en última instancia responsables por sus acciones (*lealtad*). En su concepción más básica el principal (el político) tiene mayor capacidad para controlar las *recompensas* a los agentes (burócratas) y sus *competencias* están más asociadas a los requerimientos de las autoridades políticas.

Este tipo se divide en dos grandes categorías: la *dirigida* y *delegada*. En la *dirigida* los funcionarios aceptan un mayor control político a cambio de anonimidad y permanencia. Este arreglo se acerca más al modelo anglosajón de administración en donde los servidores públicos no son objeto de responsabilidad individual, estos proveen de *lealtad* y *competencias* al gobierno de turno a cambio de confianza, anonimidad, selección meritocrática y permanencia (Hondeghmen y Van Dorpe, 2012). No obstante, existen variantes entre una lealtad al *master* político de turno (lealtad serial) o una específica a políticos individuales (lealtad personal). Este último caso se asocia a un sistema de patronazgo, entendido como designaciones discrecionales de la autoridad política, más extendido.

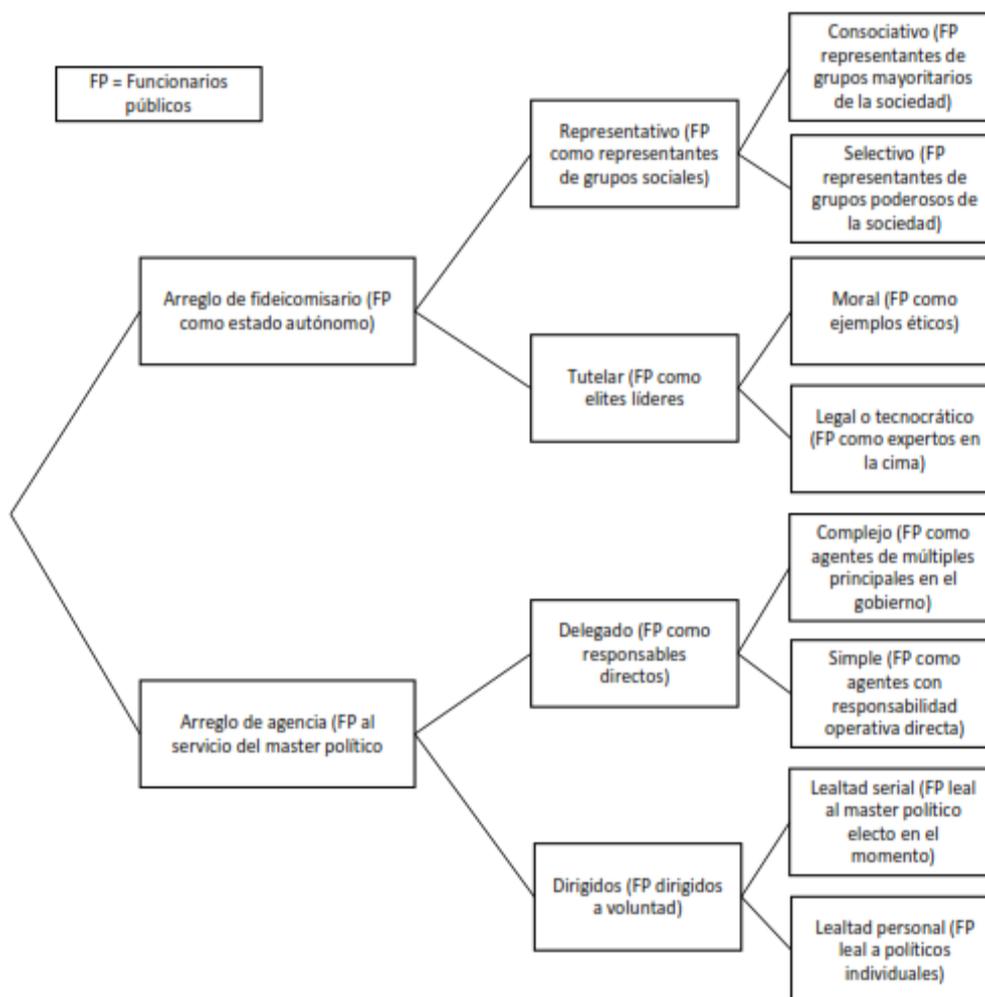
En la *delegada*, los funcionarios gozan de mayor libertad en las decisiones y con ello, una mayor responsabilización por la gestión (Elston, 2016)⁷. Este arreglo se asemeja a los modelos gerenciales en donde se privilegian las capacidades para la prestación de servicios públicos sobre otras como el asesoramiento. Bajo un modelo simple, existe un único *principal* quien fija objetivos y estándares a un único *agente* en base a un acuerdo o contrato que fija responsabilidades y sella el arreglo entre las partes. En un modelo complejo, existen más de un principal o más de un agente, es

⁶ La idea de una tecnocracia independiente y autónoma de las autoridades electas o de grupos específicos de presión con capacidad para tomar decisiones de forma imparcial y por el bien común se remonta, no obstante, a la tradición burocrática alemana en donde el conocimiento y el mérito le otorga facultades al funcionario para tomar decisiones, incluso soportando las presiones externas (Hood y Lodge, 2006).

⁷ Este tipo se diferencia del *trustee* en la medida que no operan como “jueces” independientes del bien común.

decir, los objetivos y metas son fijados por varias autoridades o bien, recaen sobre más de un agente.

Figura 4.2. Tipos de arreglos entre políticos y burócratas



Fuente: Hood y Lodge (2006)

Como señalan Hondregem y Steen (2013), la existencia de patrones de arreglos entre políticos y burócratas en la administración pública conlleva una noción de *path dependence* en donde las características preexistentes de funcionamiento son relevantes para entender las opciones y caminos de las reformas. No obstante, estos mismos autores reconocen que los procesos de reforma una vez desencadenados, tienen capacidad de cambiar el tipo de arreglo. En ese sentido, el PSB puede ser concebido tanto como variable independiente, condicionante de reformas, como dependiente, en tanto puede ser también afectado por las reformas administrativas. Es que las reformas administrativas en última instancia reflejan una búsqueda por modificar el tipo de PSB. Es decir, que los actores burocráticos se comporten, de alguna manera, de forma diferente. Particularmente aquellas enfocadas en la GpR modifican aspectos

claves de los arreglos clásicos pasando a un acuerdo de base “*Gerencial*”. Los mismos pasan a una modalidad más individual y proactiva, asociada a metas, compromisos de gestión y controles ex post, a diferencia de los arreglos colectivos y de base estatutaria.

En términos de *competencias*, la adquisición de habilidades gerenciales de innovación y la orientación a resultados pasa a ser un elemento valorado frente al estricto seguimiento de normas y procedimientos (Ramos y Scrollini, 2013, Steen y Van der Meer, 2011). La nueva *recompensa* pasa a ser una mayor libertad para gestionar, también asociado a mejores remuneraciones, pero a partir del cumplimiento de objetivos. La *lealtad* sigue siendo al gobierno de turno, pero con un mayor componente de autonomía asociado al cumplimiento de metas acordadas entre políticos y altos servidores públicos así como mayores niveles de exposición de los cargos gerenciales respecto de la anonimidad del sistema tradicional.

El modelo gerencial asume entonces que la gestión puede ser mejorada, si los funcionarios públicos, en particular los de alto rango tienen mayor libertad para gestionar recursos. Como contrapartida, estos serán evaluados y responsabilizados por su capacidad para alcanzar resultados más que por el estricto seguimiento de procedimientos. La aplicación de objetivos y metas producirá estándares claros de éxito o fracaso que evita el traspaso de culpas entre funcionarios o entre éstos y los políticos. Este tipo de control, denominado como de “termostato” por Hood y Lodge, se asocia un modelo de *agencia delegada* en donde la burocracia debe cumplir con metas previamente fijadas por sus autoridades políticas (los principales).

No obstante, análisis para diferentes países han mostrado que más que un tránsito hace un arreglo gerencial “puro”, lo que se observa son múltiples forma híbridas⁸ que incluyen aspiraciones gerenciales y profesionalizantes, pero con contextos de reafirmación de la política o del orden normativo⁹ (Steen y Van der Meer, 2011; De Visscher et al., 2011; Hansen y Salomonsen, 2011; Van Dorpe y Horton, 2011). En los modelos latinoamericanos, sin embargo, el hibridismo toma otras características que esta literatura no ha abordado. Más concretamente, el arreglo está asociado a la convivencia con prácticas de patronazgo político en donde las *lealtades* y las *recompensas* toman características particulares de apoyo a líderes o partidos de lo cual depende la permanencia de los funcionarios (Ramos y Scrollini, 2013). De esta forma,

⁸ Hondeghe y Van Dorpe (2012) han enfatizado que la idea de arreglo gerencial requiere cierto refinamiento que reduzcan la clasificación de los casos como híbridos. En ese sentido, han propuesto la idea de señalar un arreglo gerencial fuerte, moderado o débil. De esta forma, los sistemas de desempeño pueden mostrar distintos grados de orientación a resultados, un fuerte control de resultados en las fases de planificación, monitoreo, evaluación e implementación tiene como resultado un fuerte sistema gerencial de PSB.

⁹ El país que avanzó más decididamente hacia un arreglo de tipo gerencial es probablemente Canadá. Véase: Bourgault (2011).

se ha señalado que en América Latina coexisten rasgos *schafferianos* y crecientemente gerencialistas que coexisten a nivel informal con prácticas de patronazgo

Recapitulación y utilidad para el caso de estudio

El arreglo entre políticos y burócratas es un elemento relevante para considerar en el estudio de las reformas administrativas, tanto en una mirada hacia atrás, es decir, su construcción histórica (formal e informal) en la organización, como hacia adelante, entendida como un indicador de los cambios de una reforma. Las reformas orientadas a fortalecer un enfoque hacia resultados se dirigen a un cambio de comportamiento, en particular de la alta burocracia, desarrollando nuevos formatos de recompensas y en algunos casos también de sus competencias. En ese sentido, sería esperable que una reforma con foco en resultados tuviera algún tipo de cambio en el PSB. Ello estará determinado, no obstante, por las rigideces que ofrece el arreglo preexistente, así como las estrategias por parte de los actores de procesar cambios.

5. La gestión por resultados

“One of the misconceptions of the performance movement is the notion that organisations are transformed by having information on how well they are doing. This optimism is rarely justified, for organisations – both public and private – have enormous capacity to assimilate or deflect data on results without changing their policies or operations. It requires sustained political and managerial will to reorient an organisation in response to information on what it is doing or hopes to accomplish. In fact, genuine organisational change may be a pre-condition for effective use of performance information. It is not that information transforms organisations, but that transformed organisations are primed to apply information on their performance” (Schick, 2003, p. 9).

5.1. La Gestión por Resultados: sus orígenes y fundamentos.

El auge de los movimientos pro-desempeño del sector público toma fuerza a partir de la década de 1980 con las reformas de tipo *New Public Management* o Nueva Gestión Pública (NGP), no obstante, sus orígenes pueden ser rastreados en los años 1950s y 1960s, e incluso a principios del siglo XX a partir de las ideas de *scientific management* de Frederick Taylor de 1911 (Serra, 2007; Talbot, 2010; Van Dooren et al., 2010; Fryer et al., 2009). Más allá de las características e ideas propias de la época, los distintos movimientos han contado con una continuidad conceptual basada en la preocupación por hacer más productivo al gobierno y racionalizar el uso de sus recursos. Los principales cambios han estado, sin embargo, en el mayor uso de la información de desempeño y en su creciente institucionalización y especialización a la interna del sector público (Van Dooren et al., 2010). En ese marco, la Gestión por Resultados (GpR) puede ser caracterizado como el más reciente de esta serie de movimientos.

La GpR parte del supuesto que lo que el sector público hace es posible de ser medido, y la mayor parte de las veces, cuantificado. Esta información, expresada en distintos tipos de números e indicadores, son un buen reflejo del desempeño de la organización e indispensables para tomar decisiones y comunicar tanto dentro como hacia afuera de la misma (Dussauge, 2016). Es decir, el desempeño de una agencia puede ser mejorado si ésta asume que el logro de resultados está directamente vinculado a los procesos de gestión organizacional, generación y uso de información (Sun y Van Ryzin, 2014; Boyne et al, 2010).

La literatura sobre el tema señala de forma unívoca a la GpR como una rama o evolución de la NGP (Modell, 2005; Moynihan, 2006; Dussauge, 2016, Pollitt, 2016). La NGP contiene una serie de principios organizacionales del aparato estatal en buena medida importados del sector privado como la competencia en la provisión de servicios públicos, la tendencia a la descentralización y desagregación en unidades organizativas

pequeñas y especializadas, el uso extensivo de contratos para el establecimiento de relaciones jerárquicas, o el enfoque en el usuario como cliente. Específicamente, sus principios son: a) un mayor énfasis en el “desempeño” especialmente a través de la medición de productos, b) la fijación explícita de estándares y mediciones de desempeño c) la inclusión de mecanismos de pago por desempeño y rankings y d) la aplicación de técnicas gerenciales y herramientas de mejora de la calidad (Hood, 1991; Pollitt y Bouckaert 2011).

La GpR es heredera de estos postulados, y al igual que la NGP puede ser entendida en dos niveles: como doctrina y como práctica. Como doctrina administrativa, su argumento parte de la crítica a las formas tradicionales de gestión pública, la cuales tienen bajos desempeños como consecuencia de: a) el excesivo foco en la ejecución de procesos y procedimientos por encima del logro de resultados y b) la falta de mediciones y metas específicas que permitan monitorear y responsabilizar por el logro de resultados. Los funcionarios son provistos de una serie de recursos para gestionar, los cuales están atados a fuertes procedimientos y controles para su ejecución. La relocalización de recursos hacia acciones potencialmente más efectivas resulta extremadamente difícil o está limitada lo que desincentiva salirse de lo estrictamente establecido. Asociado a ello, los modelos tradicionales de administración pública proveen poca información útil para la gestión de los servicios públicos en la medida que se centran principalmente en los insumos y en la ejecución de procesos más que en el logro de resultados. Esta carencia de información e incentivos para mejorar el desempeño, sumado a la baja flexibilidad de los altos funcionarios para manejar recursos afecta la efectividad y eficiencia de las organizaciones públicas en tanto se privilegia el cumplimiento de procesos y evitar errores sobre el aprendizaje o la innovación (Moynihan, 2006; Behn, 2002). A ello debe sumarse que los políticos no tienen control del funcionamiento de la burocracia en tanto no cuentan con medidas objetivas de su desempeño (Moynihan, 2005).

La solución propuesta por la GpR pasa entonces por un cambio organizacional que ponga el foco en los resultados de las acciones más que en los procedimientos mediante la incorporación y uso de información que permita fijar objetivos y metas claras para monitorear el desempeño. Al igual que en el caso de la NGP, esto debería ir acompañado de una mayor libertad para gestionar que permita desarrollar prácticas más innovadoras, pero también la responsabilización por el logro o no de los resultados (Moynihan, 2006, Nielsen 2013). El cambio o evolución de la GpR respecto de la NGP radica en su mayor foco en los “resultados”, el impacto de las políticas más que en la provisión de bienes o servicios *per se*. Es decir, los funcionarios, particularmente aquellos en los puestos de conducción, no deben ser únicamente responsables por ser

eficientes sino por los resultados que generan (Moynihan, 2008). De esta forma, sin necesariamente prescindir de los factores más tangibles (los insumos y productos) el énfasis se mueve de la *eficiencia* (proveer bienes y servicios con el menor costo posible) a la *efectividad* (que los bienes y servicios alcancen los impactos deseados).

Como enfoque de práctica, la GpR se trata de la incorporación de una serie de herramientas que permitan desarrollar esas organizaciones orientadas a resultados. Para ello, los objetivos y metas deben estar asociados a una planificación, una presupuestación y una estrategia de monitoreo y evaluación que ponga el foco en los resultados esperados de las políticas. Los encargados del cumplimiento de esas metas deben ser claramente identificados, e idealmente, tener pagas por desempeño, entre otras acciones específicas de funcionamiento de la organización.

5.1.1. La Gestión por Resultados y su “distanciamiento” de la Nueva Gestión Pública.

Como se mencionó, la GpR es en gran medida heredera conceptual de la NGP. Sin embargo, luego del auge de las reformas gerenciales en 1980-1990s, con sus éxitos y fracasos como teoría aplicada al sector público, nuevas corrientes de administración pública comienzan a desafiar su lugar casi monopolístico. Lentamente, conceptos como *governance*, redes, participación público-privada, *joined-up government*, *whole of government* o gobierno electrónico pasaron a formar parte del nuevo debate y aplicación práctica en procesos de reforma. Ello tiene como resultado un panorama mucho más heterogéneo de doctrinas y discursos sobre la reforma y el desempeño del sector público en donde las corrientes se entrelazan a través de conceptos, soluciones y herramientas (Pollitt y Bouckaert, 2011). En ese marco, autores como Pollitt (2016) o Moynihan y Pandey (2010) cuestionan la idea que la NGP “ha muerto” como es señalado por Dunleavy et al. (2006) en tanto buena parte de sus preceptos perviven a través de la GpR.

Dussauge (2016) señala una serie de características que ayudan a comprender el éxito de la GpR para insertarse y sobrevivir entre las nuevas ideas de gestión pública. En primer lugar, dado que ha sido capaz de sintetizar y ordenar ideas anteriores, integrándolas en propuestas conceptuales y prácticas. En segundo lugar, porque logró vincularse a otras discusiones más amplias sobre democracia, transparencia o rendición de cuentas. En tercer lugar, ha dado espacio a múltiples experiencias prácticas que han fomentado procesos de ensayo-error-aprendizaje. Todo ello ha favorecido una mayor institucionalización y aceptación dentro del sector público, al tiempo que promovieron el desarrollo académico de la doctrina.

Esta capacidad de la GpR como doctrina normativa de desempeño del sector público para integrarse más fácilmente con otras corrientes tiene que ver en gran medida con sus pilares conceptuales. La GpR es menos comprehensiva que su antecesora la NGP. Este movimiento no aborda temas como los formatos de provisión de servicios públicos (públicos vs. privados), de organización de los recursos humanos (sistemas de carreras vs. contratos) o aspectos relacionados a la descentralización, entre otros (Milanesi, 2010). Su distanciamiento respecto de las aristas más filosas de la NGP la hizo políticamente más integrable a distintas teorías y modelos de administración pública. Es así que, Estados con prácticas de administración burocráticas clásicas o embarcados en procesos de reformas neoweberianas, también incorporaron como parte central de sus preceptos la idea de orientación a resultados (Schick, 2003; Bouckaert y Halligan, 2008, Ramos y Milanesi, 2016).

El distanciamiento o metamorfosis conceptual mencionado no implica en absoluto un divorcio respecto de la NGP. Es más bien la consecuencia de un estado de situación en torno a la discusión sobre reformas del aparato público, a partir fundamentalmente de los años 2000s, en donde ya no es posible reconocer un paradigma dominante sino una mezcla de teorías y conceptos relacionados, pero con menores ambiciones normativas en cuanto a presentar una visión global de reforma del Estado. En ese marco, la GpR es capaz de navegar e integrarse rápidamente como respuesta a los problemas de desempeño del sector público.

5.2. Definiendo el concepto y las características de la Gestión por Resultados.

El concepto de *Gestión por Resultados* puede ser identificado en la literatura por otros términos. La variedad es más amplia en el idioma inglés en donde pueden encontrarse términos como: *performance management*, *management by objectives*, *management for outcomes*, *results-based management*, entre otros. En el idioma español se ha hecho la disquisición entre gestión *por* y *para* resultados (García López y García Moreno, 2010)¹⁰. Más allá de los términos preferidos por cada autor, la literatura especializada los ha tomado de forma incambiada y forman parte de un mismo cuerpo analítico que asume que el sector público debe generar y usar información para mejorar sus procesos de gestión y toma de decisiones, por lo que resulta útil aquí referirnos simplemente a GpR.

¹⁰ Sobre este punto Serra (2007) señala que resulta más pertinente referirse a Gestión *para* Resultados en la medida que se trata de orientarse a resultados, los cuales son alcanzados al final del proceso.

Como se mencionó, la GpR es un concepto que puede ser definido tanto en un nivel general de doctrina administrativa, como en un nivel más práctico asociado al uso de herramientas en la gestión pública. Por tal motivo, no existe una definición única o consensuada en la literatura.

Van Dooren et al., (2010) definen a la GpR como: “**un estilo de gestión que incorpora y usa la información de desempeño para la toma de decisiones (...)** la incorporación es la integración de la información de desempeño **en el ciclo de gestión de las políticas** entre ellas, el presupuesto o la gestión de contratos. **Los usos pueden ser agrupados en: aprendizaje, conducción y control**” (p, 37).

Para Bouckaert y Halligan (2008) una definición amplia del concepto es: “**Definir responsabilidades por el desempeño de un sistema, rindiendo cuentas de sus resultados (...)** ello resulta en: a) el vínculo entre la información financiera y otros tipos de información, b) el pasaje de una dirección y conducción *ex ante* a una *ex post*, c) nuevas formas de interacción entre la organización y entre ésta y su ambiente y d) una organización en cascada de objetivos organizacionales hasta casi el nivel individual (p, 2).

Entre las definiciones de GpR más orientadas a la práctica pueden encontrarse la de Dussauge (2016): “**Un conjunto de ideas e instrumentos que buscan medir diversos aspectos del funcionamiento** administrativo, para informar/guiar las decisiones de gestión que sean pertinentes a fin de (re)orientar el desempeño institucional hacia un mejor funcionamiento interno y/o hacia el logro eficaz de resultados específicos” (p, 17); o la de Radnor (2008): “GpR es **acción, basada en mediciones de desempeño y reporte**, orientadas a mejorar el comportamiento, motivación, procesos, y que promueve la innovación” (p, 95)¹¹.

Por último, podemos encontrar la de Moynihan (2008): “**Un sistema que genera información de desempeño a través de la planificación estratégica y su medición rutinaria, y que conecta esa información a decisiones**, que, idealmente, influyen el rango de decisiones posibles” (p, 5).

Si bien las definiciones tienen énfasis particulares de sus autores, comparten una serie de términos y enfoques comunes. En primer lugar, la noción de generación y uso de información como elemento fundamental, y particularmente orientado a la toma de decisiones. Ello hace referencia a la idea de un modelo basado en evidencia para la gestión. Segundo, la definición de responsabilidades y rendición de cuentas por los resultados alcanzados. Responsabilidades tanto políticas (fijación de objetivos) y

¹¹ Traducciones realizadas por el autor (inglés en versión original), con excepción de Dussauge (2016) (español en el original). Negritas agregadas por el autor.

responsabilidades técnico-administrativas de los encargados de implementar las políticas. Tercero, se hace referencia a los medios para alcanzar resultados (planificación, mediciones, reportes). Es decir, el desarrollo de instrumentos que dan soporte a la definición de objetivos, metas, sus mediciones y rendiciones.

La GpR contiene a su vez, una serie de asunciones implícitas. En primer lugar, el supuesto que se puede hacer una clara distinción entre una fijación política de objetivos y una implementación técnica/administrativa más o menos autónoma por parte de las agencias. Es decir, que es posible realizar un corte relativamente tajante entre el mundo de lo político y la implementación técnica de las políticas. Asociado a ello, se asume que los objetivos de una organización pueden (y deben) ser concretos, organizados jerárquicamente y operacionalizables en políticas e indicadores. Finalmente, quizás el aspecto en donde la herencia de la NPM se hace más patente tiene que ver con el doble juego entre autonomía y control (Laegreid et al., 2005) o de más flexibilidad por más resultados (Behn, 2002). Ello funciona en la medida que existen incentivos instalados (monetarios u otros) para premiar el buen desempeño y castigar el malo o insuficiente.

5.2.1. El lenguaje de la Gestión por Resultados.

Antes de avanzar en sus características, conviene echar luz sobre conceptos que en su conjunto conforman el lenguaje básico de la GpR. El primer conjunto de conceptos intrínsecos a la GpR refiere a la distinción entre insumos, productos y resultados.

Insumos: refiere a la mezcla de recursos que utiliza la organización para desarrollar determinadas actividades/productos. Los principales suelen ser recursos humanos, recursos financieros, infraestructura.

Actividades y productos: refiere al conjunto de acciones resultante de la mezcla de los insumos (actividades) y los bienes o servicios que son creados (productos).

Resultados: son los objetivos que la organización busca alcanzar. Se trata de un estado o condición que el gobierno o la agencia quieren contribuir a cambiar (ej. mejorar las condiciones socioeconómicas de un determinado grupo, reducir la tasa de homicidios, etc.). Son las metas finales por las cuales una organización realiza determinadas intervenciones. Como señala Baehler (2003); los resultados siempre le suceden a alguien afuera del gobierno.

Los resultados pueden dividirse en:

Resultados inmediatos e intermedios: aquellos que surgen directamente de la intervención y pueden ser directamente atribuibles a la intervención de la organización. La diferencia entre inmediatos e intermedios tiene que ver con el alcance y el tiempo en ser observados.

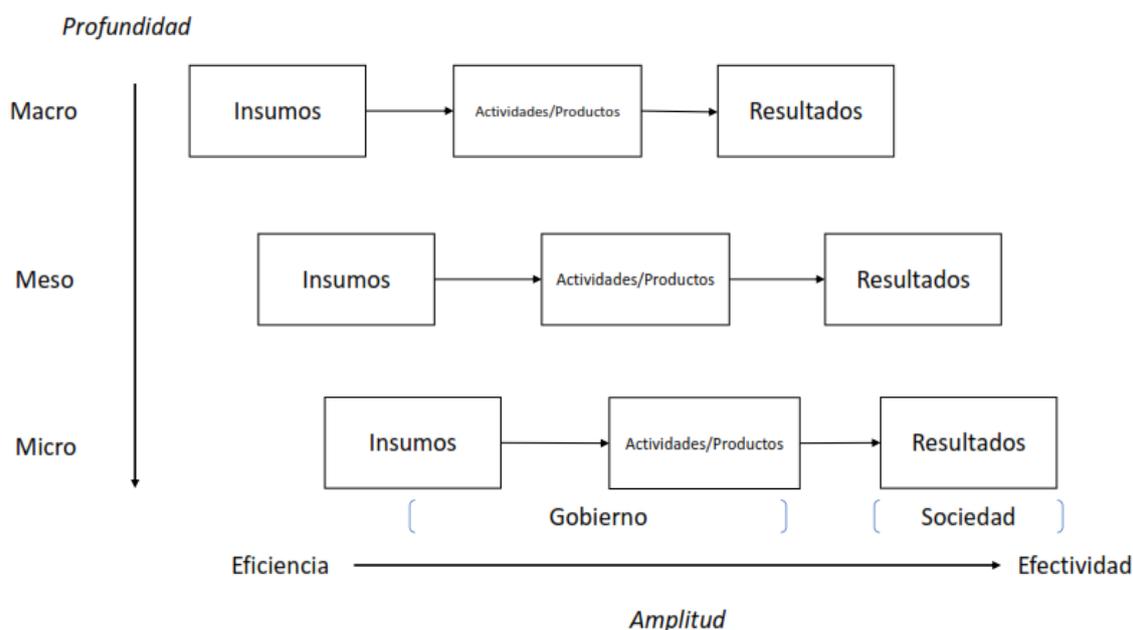
Resultados finales: son resultados globales y de largo plazo, los cuales usualmente refieren a la estrategia del gobierno en su totalidad y a una variedad de intervenciones (ej. reducir los niveles de inequidad).

De esta forma se asume que el gobierno cuenta con una serie de insumos (en cantidad y calidad) los cuales son transformados en actividades y productos (en cantidad y calidad). Hasta ese punto se está aún en la “caja negra” de la administración, una vez que estos productos operan en la sociedad comienzan a generarse los resultados, el foco principal de la GpR. Siguiendo a Bouckaert y Halligan (2008), podemos analizar esta cadena desde una dimensión horizontal o vertical. La dimensión horizontal refiere al vínculo insumos-productos-resultados, la cual puede ser analizada en términos de su *amplitud* en un continuo entre eficiencia y efectividad. Un mayor foco en la eficiencia o la productividad resulta en una menor amplitud en tanto refiere a un análisis de la “caja negra”. Analizar los resultados implica un mayor foco en la efectividad, el impacto de las acciones en la sociedad.

Una consideración desde la eficiencia hasta efectividad hace un esfuerzo completo de medición de desempeño. A su vez, una mayor amplitud implica potencialmente saltos más grandes o puntos menos claramente conectados entre sí en tanto los resultados finales pueden ser objeto de múltiples intervenciones o contextos que hacen más difícil su atribución a un conjunto específico de medidas. De allí la frecuente tendencia en enfocarse en los aspectos más directamente controlables (insumos y actividades/productos).

Por su parte, la *profundidad* refiere a la dimensión vertical. Ello va desde un nivel macro (resultados de todo el gobierno), un nivel meso (resultados del área de política, ej. educación) a un nivel micro (resultados de la organización). De la misma forma, la profundidad podría ser pensada en una organización específica, desde objetivos ministeriales hasta los de un área específica.

Figura 5.1. Profundidad y amplitud del análisis de desempeño



Adaptado de Bouckaert y Halligan (2008).

5.3. El ciclo de la Gestión por Resultados y sus herramientas

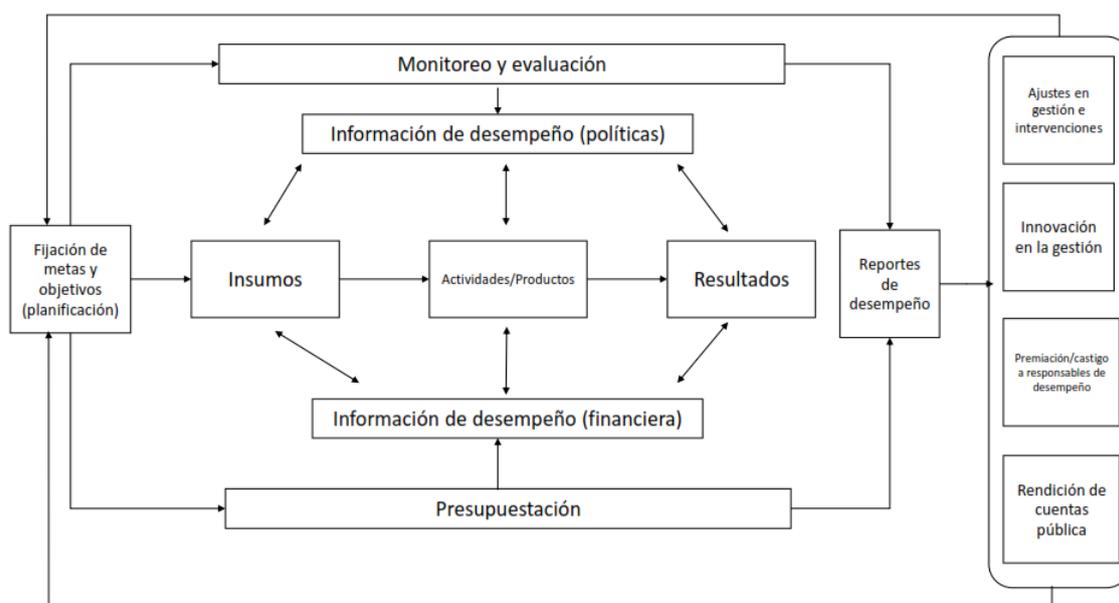
La GpR implica un modelo de gestión organizacional que tiene como cometido en última instancia mejorar el proceso de diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas. En ese marco, importa comprender a la GpR como parte de un ciclo de gestión de las políticas, en donde el manejo de información cumple un rol central y está asociado al desarrollo de herramientas. El ciclo de la GpR implica, en todas sus etapas, la generación de:

- *Información de desempeño*: datos e indicadores que permiten conocer y analizar el grado en que los objetivos y metas se están cumpliendo (efectividad), usualmente vinculadas al uso de los insumos y su transformación en productos (eficiencia).
- *Mediciones de desempeño*: la recolección y medición sistemática de la cantidad o calidad de los insumos, productos o resultados de un política o proceso (Radnor, 2008; Bouckaert y Halligan, 2008).
- *Reporte de desempeño*: la provisión de una rendición de cuentas, y de los insumos, productos o resultados usados/alcanzados con relación a una meta (Radnor 2008).

Así, la cadena de insumos-productos-resultados parte de una fijación precisa y alineada de objetivos y metas a alcanzar por la organización, los cuales cuentan con indicadores de desempeño recolectados de forma sistemática a partir de las acciones de monitoreo y evaluación. Ello está igualmente vinculado a un seguimiento presupuestal que no sólo busca monitorear la cantidad de gasto sino también su calidad. Es decir, una forma de presupuestación que vincula los recursos aportados a productos medibles, no sólo insumos, y que es asociada a su vez, a información de desempeño de esos productos (Curristine, 2005; Van Der Knaap, 2006).

Ello deriva en reportes de desempeño que buscan presentar evidencia sobre la totalidad del ciclo de gestión de la política, pero particularmente haciendo un esfuerzo sistemático para conocer los *resultados* de las acciones. El ciclo se cierra (o vuelve a comenzar) cuando la información es utilizada para tomar decisiones, sea para acciones internas como realizar ajustes en las intervenciones, desarrollar nuevas acciones, premiar o castigar desempeños, como para el exterior, rindiendo cuentas de lo hecho. Como señala Dussauge (2016) se trata de medir, informar y decidir.

Figura 5.2. Modelo de Gestión por Resultados en el ciclo de gestión



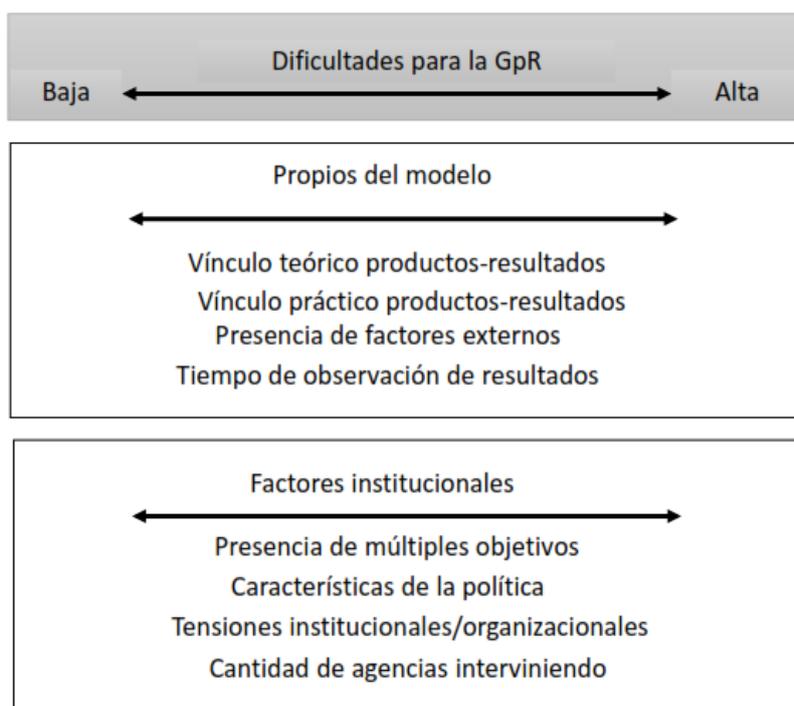
Fuente: Dussauge (2016) con adaptaciones.

La implementación de sistemas de GpR se enfrentan a una serie de desafíos, algunos propios del modelo y otros de tipo institucional. Entre los primeros se encuentran las dificultades teóricas de establecer un vínculo claro y específico entre productos y resultados en la medida que no siempre es posible señalar una relación causa-efecto lineal. A su vez, los resultados pueden ser influenciados o generados por

una multiplicidad de otras intervenciones o condiciones sociales, económicas o ambientales que limitan la posibilidad de definir aportes específicos. Aun cuando sea razonablemente posible establecer un vínculo entre productos y resultados, la presencia de factores externos, no controlados por la organización, dificulta conocer exactamente la magnitud de la relación. Frecuentemente, los resultados, en particular los más significativos, no son alcanzados en el corto plazo, ello dificulta, nuevamente, la vinculación productos-resultados y con ello, la asignación de responsabilidades. Entre los factores institucionales, pueden señalarse en primer término las tensiones culturales u organizacionales relacionadas con el cambio de foco de una cultura de procesos a otra de resultados. Ello genera bloqueos por parte de grupos internos, necesidad de inversiones y capacidades específicas.

Por otra parte, las áreas de políticas tendrán mayor o menores dificultades para adoptar un enfoque de GpR. Por ejemplo, mientras esto puede ser relativamente sencillo para políticas fuertemente vinculadas al monitoreo de indicadores y mediciones cuantitativas (ej. política económica) en otras se requiere un esfuerzo conceptual mayor (ej. relaciones exteriores). La presencia de múltiples objetivos (superpuesto o hasta contradictorios) dificulta definir con claridad resultados. De igual forma, la presencia de múltiples agencias interviniendo dificulta establecer aportes específicos de cada una¹².

Figura 5.3. Dificultades de la GpR



¹² Para una discusión amplia de las dificultades de medir resultados veáse Rajala et al. (2018).

Fuente: elaboración propia.

En la práctica, el ciclo de la GpR implica el desarrollo de herramientas de gestión como: planificaciones estratégicas, metodologías de presupuesto basado en resultados, sistemas de monitoreo y evaluación de desempeño de políticas, contratos de gestión o sistemas de rendición de cuentas. Sus usos tienen que ver con la fijación de prioridades de gastos y políticas, la definición de estándares y recompensas de desempeño de personal, sistemas de control de gestión, evaluación de metodologías de trabajo, entre otros. Cada uno de estos instrumentos puede ser visto como un engranaje en la cadena de GpR de la organización.

Cuadro 5.1. Principales instrumentos de la GpR

Instrumentos	Características para la GpR
Planificación Estratégica	Definición de objetivos prioritarios asociados a sus correspondientes acciones, metas (de productos y resultados) e indicadores.
Presupuesto por resultados	Proceso presupuestal (programación, aprobación, ejecución y rendición de cuentas) que incorpore el análisis de los resultados producidos mediante indicadores. Previsión de gastos asociada a los programas de la planificación estratégica.
Reportes de desempeño y rendición de cuentas	Informes periódicos a las autoridades y la ciudadanía respecto del cumplimiento de las metas y los resultados.
Sistemas de seguimiento, evaluación de políticas y programas	Estudios que permiten la apreciación sistémica y objetiva de una política o programa. Implica analizar en qué medida el programa ha cumplido con los objetivos y metas trazadas y cuál ha sido su resultado en términos de impactos.
Evaluación institucional y de calidad de los servicios	Estudios que permitan el análisis del funcionamiento global de las actividades de la organización. Incluye encuestas a usuarios, funcionarios y otros mecanismos de relevamiento.
Reportes de auditoría	Informes del estado contable y financiero del organismo realizado por un auditor.
Compromisos de gestión	Acuerdos entre las autoridades del organismo y las gerencias en donde se establecen estándares de obtención de resultados, metas, indicadores y presupuesto. Pueden incluir incentivos salariales por el logro de resultados.
Evaluación de funcionarios	Mecanismos de evaluación individual y colectivo de funcionarios asociado a la planificación de la organización y los compromisos de gestión fijados.

Elaborado en base a: Dussauge (2016); García López y García Moreno (2010), Van Dooren et al. (2010).

Siguiendo a Bouckaert y Halligan (2008) y Pollitt (2013) podemos distinguir tres momentos de la GpR: *medición* (recabar y procesar información de desempeño),

incorporación (integrarla en documentos, procedimientos y estrategias) y *uso* (para la toma de decisiones o rendición de cuentas). La *medición* es el suministro y representa el primer paso fundamental para cualquier proceso de GpR. Esta puede ser realizada por actores internos (áreas de evaluación) o externos (auditores) a la organización y en base a registros de los servicios (indicadores, tasas) o percepciones (encuestas a usuarios). Naturalmente, una organización puede tener más de una de estas características para la medición de resultados e idealmente combinarlas (Walker et al, 2010).

La *medición* se asocia a un segundo momento que es su *incorporación* en reportes, sistemas, planes, etc. Sin embargo, la incorporación de herramientas de GpR no necesariamente lleva a su *uso* en la toma de decisiones, sino que puede ser utilizada para satisfacer demandas externas de rendición de cuentas (sean otras áreas del gobierno o la ciudadanía). En el caso opuesto, las organizaciones pueden haber incorporado pocas herramientas, pero su uso ser intenso, en ese caso, el modelo se orienta a satisfacer necesidades internas de la organización como aprender, controlar o guiar.

Cuadro 5.2. Incorporación y uso de GpR

Herramientas de GpR	Baja incorporación	Alta incorporación
Bajo uso	No GpR	GpR orientado hacia afuera Foco principal: rendir cuentas
Alto uso	GpR orientado hacia adentro Foco principal: aprender, controlar, guiar	Modelo completo de GpR Foco principal: aprender, controlar, guiar, rendir cuentas

En base a: Van Dooren et al. (2010).

La mirada interna-externa de la medición de desempeño se corresponde con lo señalado por Behn (2003) quien identifica ocho razones por las cuales se mide el desempeño: evaluar, controlar, presupuestar, motivar, promover, celebrar, aprender y mejorar. Algunas de estas razones tienen cometidos fundamentalmente internos orientados a mejorar la gestión. En otros casos, los cometidos son más bien externos, dedicados a mostrar el éxito de las acciones. La mayor parte de las veces el tipo de orientación requiere de distintos tipos de medidas y datos, e incluso formas de comunicarlos.

En términos de construcción organizacional, la medición e incorporación puede ser emparentada al desarrollo de capacidades como sistemas, indicadores, mientras que el uso representa el conocimiento transformado en acción (De Lancer y Holzer, 2001). Por tanto, analíticamente la GpR puede ser observada a partir de la presencia (y

su nivel de desarrollo) o ausencia, de una serie de instrumentos de gestión, pero también a partir de la forma cómo éstos son adoptados y la orientación dada por las organizaciones públicas.

Por último, importa tener presente que el desarrollo de la GpR y en particular su implementación, dista de ser un proceso puramente racional o ingenuo por parte de las organizaciones. Por el contrario, está fuertemente inmerso en prácticas de *gaming*, y creación de incentivos que busca evitar o trasladar culpas por eventuales malos resultados, el denominado: *blame game* (Hood, 2011).

El más común es la fijación de metas de resultados que la organización ya alcanza o le es relativamente sencillo hacerlo. Normalmente una continuación de las metas ya fijadas en años previos, lo que genera pocos incentivos para mejorar procesos. Ello puede funcionar a nivel de una sola organización o cuando se fijan estándares comunes para un más de una (ej. un conjunto de escuelas). La fijación de estándares bajos puede desincentivar a aquellos que ya tienen un desempeño alto o adecuado (Pollitt, 2013). Así también, se generan distorsiones cuando sólo algunas dimensiones del desempeño son consideradas o valoradas. En ese caso, los actores tienden a darle importancia sólo a aquellas que le implican consecuencias, eventualmente privilegiando algunos objetivos y acciones sobre otras (Bevan y Hood, 2006; Jakobsen et al, 2017). Por supuesto, el manejo de datos también está sujeto a prácticas de *gaming* o manipulación para tender a los resultados deseados. Por ejemplo, reduciendo el número de alumnos repetidores para alcanzar una determinada meta. Este tipo de situaciones tienen que ver con la complejidad de la política, la distancia entre el responsable de los resultados y quien los informa, las presiones políticas, la cultura organizacional entre otros muchos aspectos.

5.4. Tipos de Gestión por Resultados

Los rasgos presentados de la GpR dan cuenta de un modelo de gestión no uniforme y dinámico que puede presentar distintas características, enfoques o niveles de desarrollo según los casos. Distinguiendo entre medición, integración y uso, Bouckaert y Halligan (2008) desarrollaron una tipología para el análisis de los formatos de gestión del desempeño. Se trata de tipos ideales que van desde los sistemas más simples o de pre-GpR, hasta otros más complejos con mayor integración entre sus partes. Cada uno de ellos puede ser tomado para caracterizar y comparar países (o agencias de un mismo país) o asociarlos a momentos históricos de desarrollo.

Cuadro 5.3. Tipos ideales de Gestión por Resultados

		Tipos ideales			
Tradicional/pre-resultados		Administración de resultados (<i>performance administration</i>)	Gestión de resultados (<i>management of performances</i>)	Gestión por resultados (<i>performance management</i>)	Gobernanza de resultados (<i>performance governance</i>)
Amplitud		Limitada y selectiva: eficiencia y productividad (mayormente insumos y parcialmente productos)	Determinados y organizacionalmente Economías, eficiencia y efectividad (insumos-productos- resultados)	Determinación organizacional y de políticas.	Economía, eficiencia, efectividad y legitimidad.
Profundidad		Micro. Enfocado en la organización.	Micro y meso	Micro y meso	Micro, meso y macro.
1. Medición	Intuitiva, subjetiva	Registro de datos administrativos, objetivo, mayormente insumos y procesos	Sistemas de medición de desempeño especializados	Sistemas de medición de desempeño organizados jerárquicamente	Sistemas de medición de desempeño consolidados
2. Incorporación	Ninguna	Algo	Dentro de diferentes sistemas para funciones específicas de gestión	Integración interna sistemática	Integración interna y externa sistemática
3. Uso	Ninguna	Limitado, interno, circuito único	Procesos desconectados	Coherente, comprensiva, consistente	Uso social
4. Limitaciones	Desconocimiento o funcional	Ad-hoc, selectiva, vinculado a normativa	Incoherencia y subóptimo.	Compleja, quizás no sustentable como sistema estable	Incontrolable, quizás inmanejable

Fuente: Adaptado de Bouckaert y Halligan (2008).

Un *modelo tradicional o pre-GpR* refiere a aquellos que no incorporan, o lo hacen de forma extremadamente rutinaria, enfoques y herramientas de gestión. En este caso, la propia idea de una organización orientada a resultados no está presente. Son organizaciones mayormente centradas en criterios de insumos y aplicación de procedimientos normativos. La información de desempeño es inexistente o escasa, y en el último caso, de poco valor para su uso. La medición de desempeño es mayormente intuitiva o subjetiva y no siempre se recolecta de forma sistemática. Este tipo se corresponde adecuadamente con un modelo pre-weberiano o de fachada weberiana en tanto la noción de GpR no forma parte de la agenda de gestión.

El modelo de *administración de resultados (performance administration)* refiere al tipo ideal mínimo de orientación hacia resultados. Este modelo se distancia de uno

pre-GpR en primera instancia, en la medida que se pretende desarrollar un control racional de la gestión. Esa racionalidad parte del desarrollo de conocimientos y la aplicación de reglas. Este modelo se caracteriza por una mayor sistematicidad en la medición de información de desempeño, aunque su amplitud está mayormente basada en insumos y en alguna medida en productos. Su amplitud de resultados es micro, enfocándose en la organización específica más que en el área de política.

Las necesidades de medición de desempeño son aquellas requeridas por la normativa y son desarrolladas principalmente a través de registros administrativos. La incorporación de la información de desempeño, en tanto está orientada a la aplicación de procedimientos, puede estar presente, pero es mayormente formal, estática y no vinculada entre sí, lo que limita fuertemente su uso. Ello configura un enfoque primordialmente de gestión interna en donde el debido proceso y la aplicación de procedimientos es el standard de desempeño para la organización. Elevar y ejecutar el presupuesto en tiempo, crear el expediente, aplicar los procedimientos de contratación de personal son el centro de atención de la administración. La información es mayormente usada para la gestión interna (reportes) y la correcta aplicación de los procesos administrativos lo que limita procesos de aprendizaje. El uso político de la información es escaso. Ello presenta un nivel de coherencia global bajo en donde se crea algún nivel de información pero con alta fragmentación. La información de desempeño no está conectada a estrategias de mejoramiento de la gestión, ni a procesos de rendición de cuentas externa. El modelo burocrático-clásico de estilo weberiano, fuertemente basado en la aplicación de reglas, jerarquías y bajos niveles de discrecionalidad (*freedom to manage*) en la gestión, se asemeja a este tipo ideal.

El modelo de *Gestión de Resultados (management of performances)* refiere a un tipo ideal intermedio entre *Administración de Resultados* y *Gestión por Resultados*. En este modelo, el interés por vincular la gestión y el desempeño está más presente pero los procesos funcionan de forma desconectada o con algún nivel de incoherencia. Su *amplitud* y *profundidad* son superiores en tanto se pretende cubrir todo el ciclo de gestión (insumos-productos-resultados) y existe un interés en vincular el desempeño de la organización con niveles superiores (al menos el nivel meso).

La medición de desempeño se realiza de forma más sistemática que en la *Administración de resultados* y existe una preocupación por su construcción metodológica y la calidad de la información. Existen múltiples sistemas que generan información especializada, y en ocasiones de buena calidad, pero desconectados entre sí y con distintos niveles de desarrollo. Así, por ejemplo, el sistema de recursos humanos, la presupuestación, el monitoreo y evaluación de políticas y otros sistemas

de gestión funcionan todavía de forma relativamente aislada lo que limita una visión global y procesos de aprendizaje más sólidos.

La incorporación de información de desempeño se realiza de forma más sistemática y usualmente está vinculada al desarrollo de herramientas de gestión. En ese marco, las mediciones no sólo están orientadas a observar sino a generar acciones: premiar, castigar, aprender, controlar, etc. Como se mencionó, si bien se pretende una amplitud completa (insumos-productos-resultados), así como consideración no sólo de cantidad sino también de calidad, su medición e integración suelen estar fragmentadas, considerándolos de forma aislada. El vínculo entre las distintas áreas de medición del desempeño no suele estar adecuadamente integrado. Por ejemplo, la información del desempeño de las políticas puede presentarse en conjunto con la información presupuestal que se realiza de forma *ad-hoc* sin mayor vínculo entre sí. Como resultado, el uso de información de desempeño y herramientas de gestión es limitado y subóptimo, con casos de “islas” a la interna de la organización, en tanto persiste una desconexión entre los múltiples tipos de información y proceso de gestión.

Ello presenta un panorama en donde el interés por el desempeño forma parte de la vida organizacional. La organización, y sus funcionarios, reconocen la presencia de mecanismos de medición del desempeño lo cual afecta efectivamente el funcionamiento. Sin embargo, diferentes estrategias y prácticas de gestión se desarrollan de forma paralela y en ocasiones de forma superpuesta. Como resultado, si bien ello genera organizaciones más preparadas para comprender y actuar sobre el vínculo entre su gestión y el desempeño, existen limitaciones que llevan a un desarrollo subóptimo.

El modelo de *Gestión por Resultados (performance management)* representa el caso más desarrollado dentro de los tipos ideales con base empírica, en donde la información es generada, integrada y usada de forma más intensa, sistemática y coherente. Este caso implica una amplitud completa de la consideración de desempeño (insumos-productos-resultados) pero con vínculos mejor establecidos entre sí. En términos de profundidad, las dimensiones micro buscan ser alineadas con el desempeño global del área de política (nivel meso).

Una diferencia importante respecto de los tipos ideales presentados previamente no es su ausencia de problemas o limitaciones sino su sistemático intento por identificar y solucionar ambigüedades o debilidades en la medición, integración y uso de la información de desempeño. Las mediciones logran integrar jerárquicamente enfoques de políticas, organizacionales e individuales. Como tal, son constantemente revisadas en pos de su mejoramiento como instrumentos para conocer el desempeño.

Un punto clave es que la medición de los indicadores y resultados no es un proceso puramente *top-down*, sino que integra a los involucrados en el proceso, en particular los funcionarios de nivel medio y los usuarios. Ello permite mayor legitimidad del proceso y su integración a otros mecanismos como los pagos por desempeño o las rendiciones de cuentas. A su vez, se incorporan acciones como audiencias, coproducción o auditorías, entre otras acciones para crear legitimidad. Por tanto, las mediciones de desempeño no son únicamente sólidas metodológicamente y relevadas con sistematicidad, sino que también son asumidas como parte intrínseca de la vida organizacional de la agencia.

En términos de incorporación, este modelo utiliza herramientas de gestión integradas en toda la organización. Uno de los énfasis principales está en acercar demanda y oferta, generando un tipo de información de desempeño relevante para su uso técnico y fundamentalmente político.

El uso de la información de desempeño se vincula con tres funciones principales. Primero, para comparar resultados de forma sistemática. Segundo, para el aprendizaje y el mejoramiento de la gestión. Tercero, para la rendición de cuentas interna y externa, lo que también funciona como una forma de interacción con otros en tanto es utilizada por grupos externos como usuarios, grupos de interés, el poder legislativo, entre otros.

Este tipo ideal representa, por tanto, a organizaciones basadas en desempeño, en la medida que las distintas facetas de la gestión están conectadas y coordinadas. Por ejemplo, los contratos y compromisos de gestión están adecuadamente vinculados al presupuesto y éste incorpora información del desempeño de las políticas para tomar decisiones de distribución de recursos.

Por último, los autores señalan un tipo ideal no sólo conceptual sino también normativo denominado *Gobernanza de resultados (performance governance)*. Ningún caso empírico se asemeja a este tipo ideal. Sus principales características tienen que ver con una consideración completa tanto de la amplitud como la profundidad del desempeño. Bajo este modelo los sistemas de información de desempeño tienen altos niveles de consolidación, calidad e integración tanto interna como externa. La información de desempeño tiene un fuerte foco en el aprendizaje, la innovación y el mejoramiento en la prestación de los servicios. Las relaciones no sólo internas, sino también respecto de redes de colaboración, participación privada o sociales consideran los resultados como parte de los pilares de funcionamiento. Se trata de un tipo ideal abierto y dinámico en donde la información de desempeño no sólo es utilizada por la organización, sino que tiene múltiples usos sociales y hay incluso una participación ciudadana en la construcción, análisis y *feedback* del desempeño.

En síntesis, los tipos ideales presentados pueden dividirse de acuerdo a la presencia o no de un enfoque de sistema de gestión del desempeño y su grado de desarrollo.

Cuadro 5.4. Tipos de GpR y enfoque

Enfoque	Ausencia o incipiente gestión de desempeño	Gestión de desempeño
No sistémico	<i>Tradicional</i>	<i>Gestión de resultados</i>
Sistémico	<i>Administración de resultados</i>	<i>Gestión por resultados</i> <i>Gobernanza de resultados</i>

Fuente: Bouckaert y Halligan (2008).

Los sistemas más desarrollados son, por tanto, aquellos que miden, incorporan y usan de mejor forma la información de resultados. Ello se refleja en el desarrollo de sistemas de información, planificación, presupuestos que incorporan información de resultados, rendición de cuentas, entre otros instrumentos. Bouckaert y Halligan (2008) aplicaron estos tipos ideales para países.

Cuadro 5.5. Tipos ideales y casos estudiados

Tipo ideal		Casos
<i>Tradicional</i>		Grecia
	Casos intermedios: <i>Tradicional/ Administración de resultados</i>	Eger (gobierno subnacional Hungría)
<i>Administración de resultados</i>		Francia, Alemania
	Casos intermedios: <i>Administración de resultados/ Gestión de resultados</i>	Lituania, entidad educativa Hungría
<i>Gestión de resultados</i>		Holanda, Suecia ¹³ , Noruega,
<i>Gestión por resultados</i>		Australia, Canadá, Reino Unido, EE. UU.

Fuente: adaptado de Bouckaert y Halligan (2008).

Para los autores, los países más desarrollados son los de origen anglosajón (en particular Australia y Reino Unido) dado que han implementado de forma sistemática y coherente las reformas de GpR. Países como Holanda o Suecia son ubicados en un escalón intermedio como consecuencia de un sistema de GpR con buenos niveles de desarrollo en algunas áreas, pero no integrados. Francia y Alemania son colocados en un escalón mínimo de GpR en tanto, si bien han desarrollado herramientas las mismas

¹³ Bouckaert y Halligan (2008) ubican a Finlandia en esta categoría, aunque no realizan un análisis del caso.

están débilmente integradas en el ciclo de gestión de las políticas. Por último, Grecia es citado como un caso de no desarrollo de GpR.

Otros autores como Nakrošis (2008) lo aplica para el caso de Lituania e identifica una combinación entre *administración de resultados* y *gestión de resultados*. Laegreid et al. (2008) colocan a Noruega en el tipo *gestión de resultados*. Más recientemente, estos tipos ideales también han sido utilizados en escalas menores que la nacional. Hajnal y Ugrósdý (2015) aplican el esquema en Hungría seleccionando una organización sectorial (autoridad educativa) y un gobierno subnacional (Eger). Estos autores identificación características intermedias entre *administración de resultados* y *gestión de resultados* para la autoridad educativa y una mezcla entre características de *administración de resultados* y *tradicional* para el gobierno subnacional. Demeulenaere et al., (2013) utilizan el modelo para comparar municipalidades de Bélgica e Italia vinculado específicamente a la incorporación de presupuesto por resultados lo que les permite ver un mayor desarrollo de la GpR en el caso belga que el italiano¹⁴.

Lo reseñado muestra que estos tipos ideales han sido estudiados en distintos sistemas administrativos, desde países con culturas burocrático-weberianas a otras con procesos de NGP profundos. La tipología es dinámica en el sentido que puede mostrar variaciones en el tiempo y casos intermedios, pero, sobre todo, puede ser emparentada a factores observables como el desarrollo y uso de herramientas de gestión. La experiencia de estudios previos demuestra, además, que puede ser adecuadamente aplicada no solo a nivel país, sino también a organizaciones específicas. Ello significa en última instancia que, en un mismo país pueden convivir más de uno estos modelos y que, por tanto, es posible identificar diferencias sectoriales o entre organizaciones. En síntesis, esta tipología resulta útil para definir un primer nivel descriptivo sobre el cual comprender los factores que afectan la incorporación de herramientas de GpR y las características específicas que toma en cada contexto.

5.5. Factores que inciden en la adopción e implementación de la GpR: una revisión de la literatura.

El capítulo anterior estuvo dedicado a comprender las características, conceptos y tipos de GpR. Esta sección pretende avanzar un paso más para analizar cuáles son los factores que inciden en la adopción e implementación de la GpR por parte de las

¹⁴ Así también, Jones et al. (2015) trabajan bajo el mismo esquema de tipos ideales, pero incorporando la variable federal como parte necesaria de las consideraciones en ese tipo de países.

agencias. Para ello se realiza una revisión de la literatura especializada con el objeto de identificar dimensiones explicativas identificadas en casos de estudio.

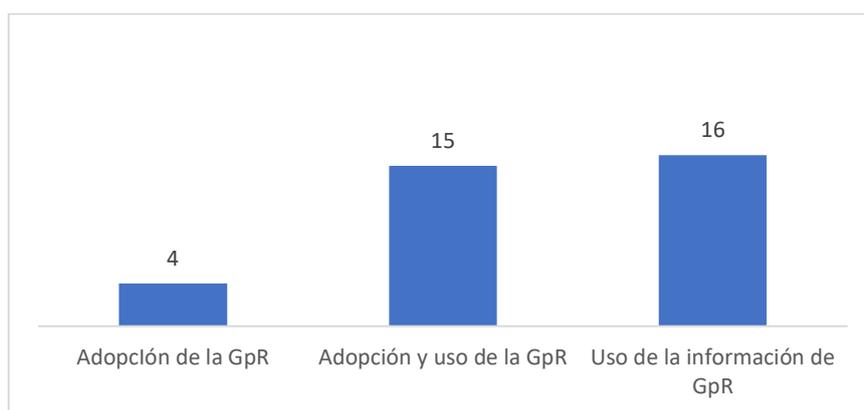
Un primer aspecto relevante a tener en cuenta tiene que ver con la distinción entre el momento de adopción y el de implementación de la GpR. Es decir, entre el momento de desarrollo y el de uso. La etapa de adopción refiere a la construcción de las capacidades para actuar o hacer. A los efectos de la GpR, significa el desarrollo de planes, indicadores, sistemas de información, instalación o formación de unidades para tales fines, etc. La implementación corresponde al uso efectivo y su correspondencia con la acción: el seguimiento del plan, la utilización de la información de desempeño para la localización de recursos, la evaluación de políticas y programas, entre otros (De Lancer y Holzer, 2001). La distinción no resulta, sin embargo, siempre nítida en la práctica. Si bien el uso es un momento posterior a la adopción, el ciclo resulta más interactivo con momentos de adopción y uso paralelos, y así es frecuentemente abordado por la literatura.

La acumulación sobre el tema es creciente y cuenta con autores de referencia (Donald Moynihan, Geert Bouckaert, Wouter Van Dooren, Christopher Pollitt, entre otros). Los intereses también son múltiples, desde aquellos estudios preocupados por la construcción de teorías y conceptos que permitan comprender y clasificar a la GpR (Bouckaert y Halligan, 2008; Moynihan, 2008; Van Dooren et al, 2010; Talbot, 2010; Behn, 2003; Jakobsen et al, 2017), los que analizan el fenómeno a partir de observaciones empíricas, pero desde un punto de vista holístico (Moynihan, 2005; Pollitt, 2013; Dussauge, 2015) y los que se ocupan de testear hipótesis, la mayor parte de las veces apoyadas en técnicas cuantitativas (Melkers y Willoughby, 2005; Nielsen, 2013; Laegreid et al., 2008). Algunos estudios se enfocan en comprender la adopción (Dussauge, 2015; Moynihan, 2008), otros su uso (Kroll, 2015, Moynihan y Pandey, 2010; Hammerschmid, et al., 2013), y en otros casos ambas (De Lancer y Holzer, 2001; Ospina et al., 2004; Cavalluzzo e Ittner, 2004).

Las distinciones tienen que ver en muchas ocasiones con la consideración de la GpR como una variable dependiente o independiente. En el primer caso las preguntas giran en torno a cuáles son los factores que propician, facilitan o bloquean su adopción y uso. Como variable independiente el campo de preguntas suele ser más amplio dado que parten de la potencial multiplicidad de efectos que provoca un cambio organizacional. Por ejemplo, analizando en qué medida el uso de información de desempeño afecta la popularidad de las autoridades (James y John, 2007; Hood y Dixon, 2010), las prácticas de la burocracia de línea (Bevan y Hood, 2006), de los funcionarios de alto rango (Boyne et al., 2010) o de los políticos (Askim, 2008).

Una revisión amplia de la literatura sobre dimensiones que afectan el uso e implementación de la GpR en libros y artículos permitió identificar 35 estudios empíricos que hacen referencia a la temática (ver anexo). Se trata de estudios que presentan hallazgos a partir del estudio de casos en países u organizaciones del sector público. La revisión se realizó a partir de búsqueda en *journals* y libros que implicó el análisis de aproximadamente 120 textos, que datan de 1998 hasta 2018. Entre los 35 estudios seleccionados podemos encontrar que 4 de ellos enfocan su análisis en el momento de adopción de la GpR, 15 lo hacen para ambos momentos, la adopción y la implementación, y 16 se enfocan en el uso de la GpR, en particular referido a la información de desempeño.

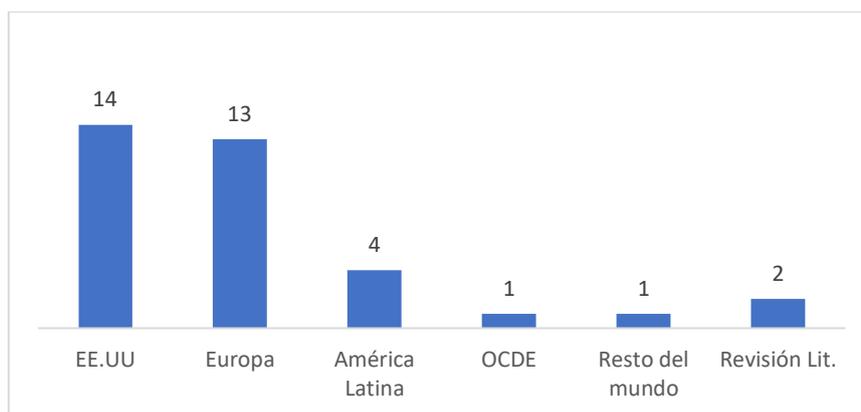
Gráfico 5.1. Enfoque del análisis



Fuente: elaboración propia.

Como es esperable, los casos de estudios están mayormente focalizados en los países con administraciones públicas más desarrolladas. Casi la mitad de los casos están vinculados a EE. UU, sea en el nivel del gobierno federal, estados de la unión o gobiernos locales. Se identificaron 13 trabajos enfocados en Europa, en donde predominan los estudios de los países nórdicos. Los casos de estudio de América Latina son escasos, siendo Chile y México los países más estudiados, y se registró un esfuerzo comparativo para varios países de América Latina (Ospina y Cunill, 2012). Finalmente se identificó un estudio para países de la OCDE, otro para Australia y dos estudios que realizan una revisión de literatura de base empírica para diferentes países.

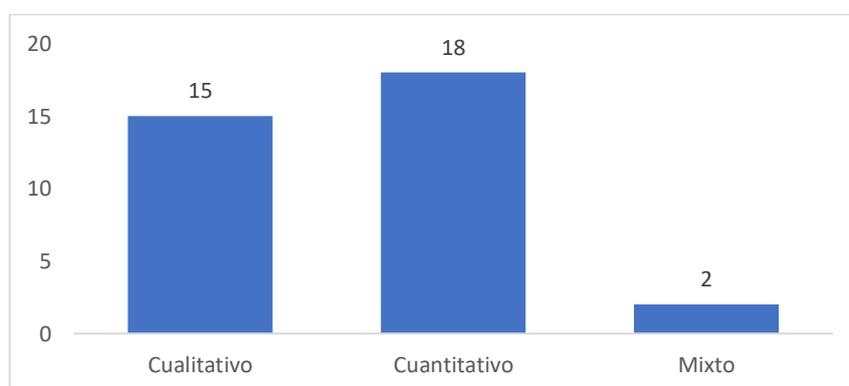
Gráfico 5.2. Localización de los casos de análisis



Fuente: elaboración propia.

Los enfoques metodológicos utilizados pueden ser categorizados como de base cualitativa, cuantitativa o mixta. Los primeros se basan mayormente en la realización de entrevistas y análisis documental, estos suelen tener un carácter más holístico y hacer referencia a dimensiones macro u otras de nivel meso o micro, pero sin una referencia explícita a su peso o relevancia. Los estudios cuantitativos suelen basarse en datos de encuestas y pretenden establecer correlaciones entre variables claramente identificadas para valorar su incidencia o significancia. Por último, se encuentran dos estudios que combinan ambos enfoques metodológicos.

Gráfico 5.3. Enfoque metodológico



Fuente: elaboración propia.

Finalmente, la revisión permitió identificar 26 variables que la literatura ha señalado como factores que afectan la adopción e implementación de la GpR. Ello da cuenta de la amplitud de factores que afectan al fenómeno y en buena medida también

la multiplicidad de enfoques teóricos que lo abordan. En la literatura es posible identificar estudios basados en institucionalismo sociológico, histórico y de elección racional. Así también otros estudios ponen el énfasis en factores organizacionales micro. Las variables identificadas comparten rasgos comunes que permiten aglomerarlas en seis grupos:

- a) Contexto organizativo: refiere a variables del entorno organizativo, normalmente predefinidas y con poca capacidad de control o modificación (estructura organizativa del sector público o agencia, área/característica de la política, cultura organizacional, edad de la agencia, tamaño de la agencia, ambiente de competencia, *path dependence* administrativo).
- b) Actores: este conjunto de explicaciones le otorga un peso relevante a los actores, sean estos del sistema político o la burocracia (liderazgo gerencial y/o político, características individuales de los Gerentes, características individuales de los Políticos, motivación/actitud del servicio público, apropiación gerencial de la política).
- c) Capacidades técnicas: refiere a los recursos y características técnicas disponibles en la organización (capacidades técnicas y de los Recursos Humanos, Desarrollo y madurez de los Sistemas de información/disponibilidad de información).
- d) Política Pública: este conjunto de variables hace referencia a la presencia de acciones de política pública concretas que faciliten la adopción y uso de GpR (presencia de una política específica de GpR, presencia de objetivos y metas de política, acciones de aprendizaje transnacional).
- e) Externas: refiere a factores externos que influyen sobre la organización y la política asociados a la presencia de actores externos (control legislativo, presencia de grupos de presión, involucramiento ciudadano, apoyo de actores externos – organismos internacionales o consultores)
- f) Políticas: refiere a factores que hacen al contexto político y electoral (relevancia política del área, réditos electorales/opinión pública)

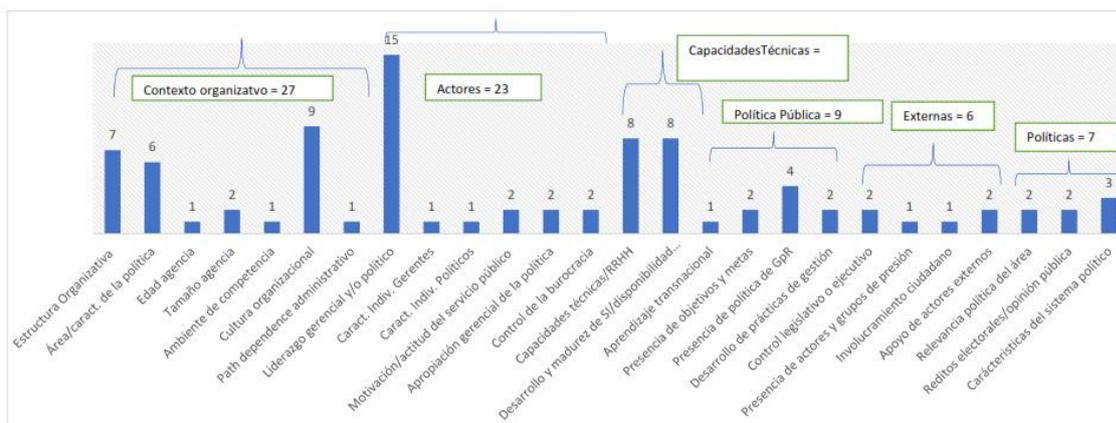
A partir de esta clasificación podemos notar que los estudios hacen referencia de forma relativamente equitativa a tres conjuntos de variables: el contexto organizativo, los actores y las capacidades técnicas. En el contexto organizativo se destacan los estudios que hacen referencia a la cultura organizacional y la estructura organizativa. Ello se relaciona, con las características intrínsecas de la agencia, en particular la presencia de una cultura innovadora y abierta a cambios. En términos de estructura, el

nivel de descentralización y/o autonomía es señalado como relevante. En estructuras más descentralizadas y/o autónomas es más difícil para las agencias centrales imponer reformas o políticas de tipo GpR que en las agencias más cercanas o con menores niveles de autonomía. El área o las características intrínsecas de la política también es señalada como un factor relevante. Existen áreas de políticas en donde la cuantificación o medición de resultados resulta más natural, menos trabajosa e incluso más aceptada como un mecanismo legítimo de evaluación¹⁵.

Las variables enfocadas en las características de los actores fueron señaladas en múltiples estudios y están mayormente marcadas por un factor: el liderazgo gerencial y/o político. Es decir, la presencia de actores que conduzcan los procesos de cambio. Las variables vinculadas a las capacidades son identificadas en 16 ocasiones. En este caso la presencia de capacidades técnicas y recursos humanos calificados, así como la madurez de los sistemas de información y la disponibilidad de información son igualmente señaladas como factores relevantes.

Por último, tres grupos contienen en conjunto 22 referencias. Las variables de políticas públicas (9), los factores externos (6) y aquellas asociadas a factores políticos (7). En estos casos no se destacan variables repetidas sistemáticamente por la literatura.

Gráfico 5.4. Variables que afectan la adopción e implementación de la GpR



Fuente: elaboración propia.

Los datos presentados arrojan un panorama de múltiples factores que hace difícil descartar enfoques e hipótesis a priori. Se trata de aplicaciones a estudios de caso a partir de abordajes metodológicos, técnicas y alcances diferentes. Tampoco es

¹⁵ Por ejemplo, Hammerschmid et al. (2013) señalan que las áreas de justicia, seguridad y empleo tienden a utilizar más información de desempeño.

conveniente hacer una distinción empírica tajante entre factores institucionales, de agencia u otros. Ello opera más bien como un abordaje conceptual para identificar enfoques que privilegian una u otra explicación sin necesariamente tener pretensiones de universalidad (explicar todos los casos). Por ejemplo, los enfoques institucionalistas privilegian dimensiones históricas y organizacionales, así como aspectos formales e informales, pero no prescinden de incorporar a los actores, sus intereses y capacidades como parte de las explicaciones. Del mismo modo, los enfoques centrados en los actores asumen que éstos se movilizan en un ambiente institucional que habilita o restringe su capacidad de acción.

En ese sentido, parece haber factores que la literatura identifica de forma persistente. El liderazgo de los actores en el vértice de la organización, el ambiente organizativo y la presencia de capacidades técnicas ofrece una combinación entre aspectos político-institucionales y técnicos que resultan potentes para explicar reformas de tipo GpR. A ello se le suma factores estructurales como el tipo de política o las características del sector público que facilitan o limitan la adopción y uso de la GpR. Como ya señaló Pollitt (2006): *(...) models-such as performance management-is heavily contingent on the interaction of institutional patterns, institutional norms, and specific task characteristics* (p. 41). No obstante, ello no debe desacreditar otras variables que, aunque menos repetidas en los estudios pueden tener una importante capacidad explicativa tanto de forma aislada como en combinación. A partir de esta hoja de ruta es que buscaremos construir una mirada en profundidad a la literatura que permita comprender en detalle el fenómeno.

5.5.1. La adopción e implementación de la Gestión por Resultados.

En las siguientes líneas se realizará un análisis en profundidad de los factores que la literatura especializada considera como variable de incidencia en la adopción e implementación de la GpR. La presentación de estos enfoques es más amplia que los 35 textos de base empírica presentados en el capítulo anterior. En este caso se consideran también otros trabajos de base teórica no directamente vinculados a casos. Por esa razón, la estructura siguiente no respeta exactamente la clasificación realizada previamente, sino que la amplía, incorporando otros enfoques.

a. *Path dependence* y otras variables institucionales macro.

Existen un primer conjunto de explicaciones que podrían ubicarse en un nivel macro y están mayormente vinculadas teorías del institucionalismo histórico y *path dependence* (Pollitt, 2006). Ellas tienen que ver con las características del sistema político y la cultura organizativa imperante. En países con sistemas mayoritarios existen menos puntos de veto y por tanto las reformas pueden ser llevadas a cabo de forma más fácil y rápida que en los sistemas en donde predominan gobiernos de coalición o minoritarios como consecuencia del fuerte proceso de negociación requerido (Pollitt, 2006; Matthews, 2016). Así también, la inclusión de herramientas de desempeño es más aceptada en contextos en donde prima una cultura más individualista, de competencia y de aceptación del riesgo que en cultura más colectivistas o corporativa en donde, si bien pueden ser aceptadas, son más usadas para la negociación y de manera informal.

Ello se complementa con otras dimensiones macro reseñadas que tienen que ver con la estructura del sector público; su composición organizativa asociada a la dispersión vertical u horizontal de poder (unitario o federal, grado de descentralización, estructuras de coordinación); la tradición administrativa: la presencia de un modelo continental-europeo con primacía del Estado e imperio de la ley y los procedimientos o uno sajón con menor presencia del Estado y preminencia de prácticas gerenciales (Pollitt y Bouckaert, 2011).

A ello se le pueden sumar otras variables como el modelo de administración pública imperante y sus rasgos previos de tipo *NPM* o weberiano. Se asume que aquellos países o agencias que ya vivieron procesos de reforma de tipo *NPM* tendrán más facilidades para adoptar reformas de tipo *GpR* que países con tradiciones weberianas más arraigadas (Painter y Peters, 2010). Así, por ejemplo, estudios de casos, sobre reformas de tipo *GpR*, como el de Suecia, resaltan las características estructurales de la administración y el *path dependence* de la implementación (Sundstrom, 2006). En particular a partir de la consolidación histórica desde la década de 1960 en adelante, de un modelo que privilegiaba los criterios de eficiencia presupuestal, impulsado en gran medida por la creación histórica de una elite profesional de economistas y contadores en las agencias centrales.

Este tipo de marcos teóricos resultan útiles como esquema general para identificar grandes trazos y bases históricas, pero no son tan efectivos para captar diferencias internas dentro de un país o una organización en tanto consideran variables de gran escala asociadas al sistema institucional y político macro.

b. Marcos institucionales y reglas formales.

Un segundo factor explicativo es la presencia de requerimientos formales. Esto es, la presencia de reglas, formalizadas en leyes u otro tipo de normativa que obliga a las agencias a presentar planes, indicadores, establecer compromisos de desempeño, etc. (Van Dooren et al., 2010; Moynihan, 2008). La institucionalización de estos procesos es normalmente un requerimiento de las agencias centrales, aunque pueden darse procesos endógenos.

Más concretamente, el grado en qué las prácticas (reportes anuales, compromisos de gestión, rendición de cuentas, etc.) son requeridas mediante mecanismos formales (leyes, decretos, resoluciones) influye en su adopción por parte de las administraciones públicas (De Lancer y Holzer, 2011). Ejemplos de ello son la adopción en Estados Unidos de la *Government Performance and Results Act* (GPRA) en 1993 o *Program Assessment Rating Tool* (PART) en 2003 (Radin, 2009). Sin embargo, si bien ello puede ser un factor inicial de adopción, la simple presencia de normas y reglas no alcanza para una integración en las prácticas de la organización y menos aún para el uso de información de desempeño.

La presencia de requerimientos formales opera más como una condición necesaria que suficiente por dos razones. En primer lugar, el desarrollo de este tipo de herramientas se genera en un ambiente político-institucional que condiciona su adopción, y posterior uso. Es decir, no alcanza con su proclamación para que los actores lo adopten. En segundo lugar, porque, aunque aplicadas formalmente, las mismas pueden ser rápidamente incorporadas como parte del “rito burocrático” o bien como una “acción simbólica” de mejora de la gestión con escaso efecto transformador (Moynihan, 2005; De Lancer y Holzer, 2001; Radin 1998).

c. Capacidades y recursos.

Si bien puede resultar evidente, la disponibilidad de recursos y capacidades para la implementación de herramientas y procesos que den soporte a las reformas es otro de los factores ampliamente señalados por la literatura (Moynihan, 2008; Ingraham, 2005; De Lancer y Holzer, 2001; Swiss, 2005; Cavalluzzo e Ittner, 2004). El llamado a poner el foco en el desarrollo de capacidades y la inversión en recursos no sólo está presente en los análisis académicos sino también en los documentos técnicos provenientes mayormente de organismos internacionales (García López y García Moreno, 2010; Kaufman, et al., 2015). Es que la implementación de sistemas de información, monitoreo y evaluación o compromisos de gestión requiere inversiones en algunos casos intensas en recursos humanos, desarrollos informáticos y otros insumos.

Así, las agencias que cuenten con recursos, personal y experiencia suficiente lograrán hacer una mejor adopción y uso de la GpR que aquellas con pocos recursos, personal no calificado o falta de experiencia. El desarrollo de capacidades está indudablemente atado a la presencia de equipos técnicos y hasta una “tecnocracia” capaz de identificar las opciones posibles y guiar el proceso de adopción. Las capacidades pueden también estar emparentadas con la presencia de marcos institucionales, la autonomía de las agencias o su capacidad para obtener y gestionar recursos económicos propios.

d. Cultura organizacional.

La cultura organizacional ha sido señalada como otro factor que promueve o limita la adopción de un enfoque de GpR. Es decir, la cultura organizacional imperante puede ser más o menos favorable a ideas de resultados o desempeño (Pollitt, 2013). Ello lógicamente tiene que ver con razones de raíz histórica de construcción y desarrollo de la agencia, sus tareas, el grado de involucramiento de los funcionarios en las decisiones de gestión, entre otros aspectos.

La cultura organizacional imperante es además un factor para comprender el tipo de adopción dada. Si se trata de una adopción mecánica, es decir, sin mayor proceso de integración, aprendizaje o innovación que no cambia la cultura organizacional imperante, lo que en el mejor escenario deriva en “hacer mejor lo que ya hacemos” y en el peor, en integración sin uso, o si por el contrario se da una adopción transformadora de prácticas y valores. Así, por ejemplo, Moynihan (2005) utiliza el ejemplo del departamento de cárceles en Alabama que implementó un modelo de GpR sin ningún otro cambio organizacional. Como consecuencia el modelo se tornó un simple mecanismo de reporte sin mayor integración o uso como mecanismo de innovación de la gestión.

e. Razones simbólicas e instrumentales.

Uno de los autores que ha trabajado la adopción e implementación de la GpR en las administraciones públicas de forma más sistemática es Donald Moynihan (2005; 2008). Combinando los enfoques del neoinstitucionalismo sociológico y los de la elección racional, Moynihan desarrolla un modelo interpretativo que enfatiza en el rol de las ideas, la legitimidad y las imágenes modernizadoras, junto con el cálculo racional respecto de los resultados de las reformas.

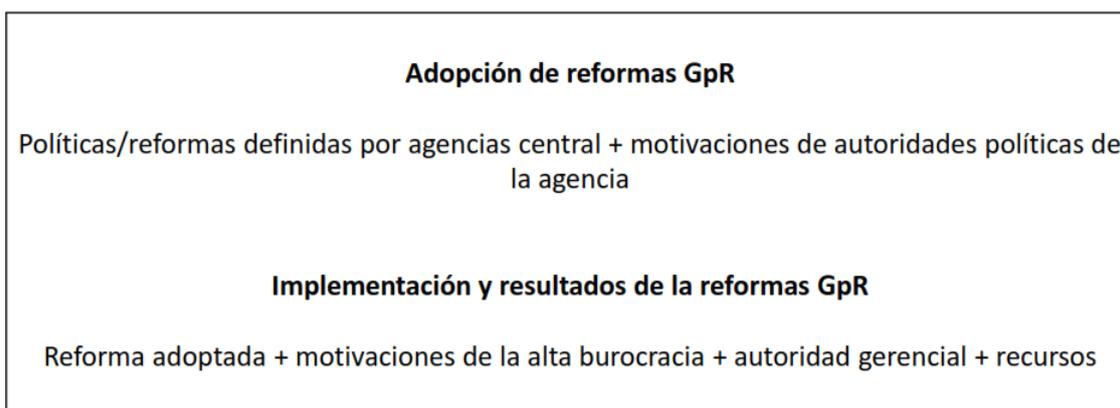
Este autor señala, en primer lugar, la importancia de las agencias centrales en el desarrollo germinal de la GpR (ministerios de economía, planificación, servicio civil).

Las agencias centrales son las que dan forma a las ideas de reformas y tienen competencias en la modernización del aparato público. Como tales, tienen poder para imponer opciones de políticas, lanzando planes o lineamientos de acción obligatorios a las agencias sectoriales y ejercer su posterior monitoreo.

Sin embargo, más allá del rol de las agencias centrales en promover líneas de acción, buena parte de su adopción real tiene que ver con el tipo de liderazgo político de las agencias sectoriales específicas que adoptan el modelo y en qué medida las reformas son vistas como una oportunidad, una imposición o una pérdida de tiempo. La adopción de reformas de GpR es, por tanto, una función del rol de las agencias centrales en definir los lineamientos y la motivación de las autoridades políticas en seleccionar las políticas.

Las reformas producen, por tanto, intereses y juegos que se desarrollan entre los actores involucrados en las propias organizaciones. Estos son fundamentalmente dos: los políticos y la burocracia (en particular la alta burocracia¹⁶). Los políticos son señalados como el actor sobre el cual en última instancia recae el tipo de adopción desarrollada, sin embargo, es la alta burocracia el factor decisivo en su implementación y resultados.

Cuadro 5.6. Adopción e implementación de reformas de GpR (Moynihan, 2008).



Fuente: elaboración propia en base a Moynihan (2008).

Moynihan (2005, 2008) señala dos razones por las cuales las organizaciones adoptan esquemas de GpR: instrumentales y simbólicos. Los políticos tienden a desarrollar reformas que privilegian los factores simbólicos sobre los instrumentales

¹⁶ Con ello nos referimos a aquellos funcionarios no electos o designados políticamente, que ocupan cargos de conducción en una determinada agencia pública.

mientras que la burocracia tiende a privilegiar razones instrumentales sobre simbólicas. En cualquier caso, ambos intentan reducir sus supuestos costos políticos.

Para los políticos, los beneficios simbólicos son más relevantes que los instrumentales. Adoptar reformas de GpR es una forma de verse moderno, dando la señal que las agencias están siendo gestionadas de forma eficiente, racional y orientada a lograr resultados valiosos. Ello tiene como potencial consecuencia una buena imagen pública como gobernante y estadista que funciona tanto entre sus pares (el resto del sistema político) como hacia la ciudadanía y otros involucrados (por ejemplo, organismos internacionales), lo que en última instancia favorece su carrera política. Las acciones funcionan como símbolos también en la medida que si bien es poco probable que el ciudadano común revise o tenga una opinión informada sobre planes e indicadores, la simple referencia a los mismos representa una imagen de liderazgo político, así como de administración eficiente en la gestión y el uso de los recursos públicos.

Las razones instrumentales, para los políticos, tienen que ver con dos posibles beneficios. En primer lugar, como mecanismo de rendición de cuentas pública (*public accountability*). La adopción de la GpR no sólo genera efectos simbólicos para los políticos, sino que también permite dar respuestas a demandas públicas por resultados o transparencia sea de parte de la ciudadanía o el sistema político. Es decir, presentar resultados tangibles de mejoras en las políticas y el uso de los recursos públicos. En segundo lugar, los políticos pueden decidir adoptar reformas de GpR como mecanismo para controlar la burocracia (*political accountability*) retóricamente emparentada con la ineficiencia y el incremento del gasto público. Frente al poder del *know how* de la burocracia, los políticos pueden asegurarse un control a través de la rendición de resultados que permita establecer estándares, metas y compromisos de la administración. Esto también puede funcionar como una forma de asegurarse que la burocracia está alineada con las prioridades políticas de turno. Moynihan señala, no obstante, que en aquellos lugares en donde las autoridades políticas cuentan con sistemas tradicionales fuertes de control de la burocracia, existen menos incentivos para desarrollar herramientas que tiendan a medir su desempeño, o en todo caso, funcionan como un complemento menos significativo que los mecanismos tradicionales.

Cualquiera sea la razón imperante, los políticos tratarán de reducir los costos políticos asociados a la adopción de la GpR, más concretamente, aquellos vinculados a la economía política de las reformas. Es decir, la paralización o enlentecimiento de la agencia, y por tanto de sus políticas, como consecuencia de conflictos con la burocracia o las dificultades del propio proceso de adopción (nuevos sistemas, nuevos planes, etc.).

Para la alta burocracia las razones instrumentales son más importantes que las simbólicas. Sus beneficios están, por una parte, asociados al mejoramiento en la prestación de los servicios que cada agencia brinda y la aplicación de nuevas ideas de gestión pública potencialmente transformadoras. Es decir, el sentido de apropiación, las normas y valores que guían su trabajo. Esto se refleja en el desarrollo de sistemas de información, mecanismos para la mejora de la coordinación, modificaciones organizacionales, etc. Ello tiene como consecuencia la adquisición de mayor poder y legitimidad a la interna de la agencia en tanto desarrolla un cuerpo de profesionales encargados de desarrollar e implementar reformas. En síntesis, un nuevo y más sofisticado *know how* que otorga más poder.

Las razones simbólicas, aunque menos relevantes, pueden estar presentes. La alta burocracia se beneficia de las reformas de GpR en tanto le permite presentarse como modernizadora, profesional e innovadora frente a otras agencias del sector público, organismos internacionales y otros involucrados. El desarrollo de planes, evaluaciones, indicadores y otras herramientas funciona como una prueba de mejora en la gestión lo que permite presentar un mejor caso para el aumento de recursos, así como para avanzar en la carrera tanto dentro como fuera de la agencia.

Al igual que las autoridades políticas, la alta burocracia también trata de adoptar e implementar reformas de GpR de una forma tal que reduzca sus costos. Por ejemplo, protegiéndose de reducciones de recursos públicos (humanos u otros), e incluso, promoviendo su incremento.

Este panorama de múltiples actores, intereses y beneficios retrata un proceso de adopción no lineal y altamente interactivo en dónde están presentes factores de cálculo racional, marcos institucionales e ideas. Por esta razón, su estudio para los Estados Unidos, con foco en tres estados, concluye que la adopción suele ser parcial, y en ese esquema, es el otorgamiento de autoridad gerencial a la alta burocracia el factor menos desarrollado.

Estudios similares han sido desarrollados por otros autores como Gerrish (2015) y Hood y Dixon (2010). Éstos últimos, abordan el caso inglés y testean motivaciones en la fijación y presentación de información de desempeño en los sectores de salud y educación. Los autores identifican motivaciones de tipo electoral, mostrar buenos desempeños en la gestión atraerá votos; beneficios ideológicos asociados al desarrollo de sus preferencias de políticas y, siguiendo a Moynihan, beneficios simbólicos vinculados al prestigio e imagen como gobernante¹⁷.

¹⁷ En sus resultados los autores no pueden identificar evidencia concluyente que la fijación de metas, en este caso señaladas como ambiciosas haya tenido un impacto electoral ni simbólico en el partido de gobierno. Los efectos de preferencias de políticas no fueron testeados.

El enfoque de Moynihan resulta muy útil para analizar la riqueza del proceso, evitando conclusiones lineales. Permite además ordenar momentos y posibles explicaciones al analizar el juego de intereses entre los actores involucrados. Sin embargo, el autor señala que en la medida que las autoridades políticas imponen líneas de reforma a la alta burocracia, éstos actuarán de acuerdo a sus motivaciones e intereses. De esta forma, los resultados de las reformas de tipo GpR, no ya su adopción, son una función de la interacción entre la reforma formal adoptada, la motivación de la alta burocracia, la autoridad gerencial y los recursos.

Este esquema, le da importancia a la alta burocracia fundamentalmente en el momento de implementación de las reformas, una vez que los lineamientos principales fueron definidos por las autoridades políticas. Su importancia como agente en el momento de la agenda y diseño de la política es escasamente resaltada. Ello puede resultar debatible en la medida que da poco espacio a explicaciones de tipo *bottom-up* en donde las autoridades “compran” discursos y políticas a la alta burocracia de su agencia para ser integrados en la agenda y posterior diseño. Es decir, la alta burocracia puede ser capaz de dotar de diseño, contenidos y recursos a lineamientos generales o formales provenientes de las agencias centrales presentando soluciones al problema de tener gestionar por resultados.

Así, por ejemplo, se ha reseñado la importancia de la alta burocracia para impulsar procesos de reforma estatal en casos como el de Chile en donde, con la anuencia del sistema político, fue un conjunto de técnicos de alto rango quienes mayormente dotaron de contenido y conducción a las medidas (Figuroa et al., 2011; Dávila, 2010; Silva, 2006).

f. Motivaciones e incentivos de los actores.

Otros análisis que han puesto un mayor foco en comprender cuales son las lógicas que guían a los actores a interesarse por el desarrollo de la GpR y sus herramientas. Estos análisis no descartan factores institucionales, pero pretenden echar luz sobre motivaciones micro e instrumentales que impulsan las reformas. Pollitt (2013) define un esquema que caracteriza las motivaciones y capacidades de los actores envueltos en procesos de mejora de gestión por resultados. Para ello identifica siete tipos de actores, cuatro forman parte de ambiente de la agencia mientras que tres pueden ser definidos como actores externos.

Cada uno de este conjunto de actores puede ser clasificado de acuerdo a tres características: a) su motivación para comprometerse de forma sostenida con el

desarrollo de la GpR, b) su capacidad para comprender las características técnicas, y c) su horizonte temporal de interés.

Cuadro 5.7. Actores y GpR (Pollitt, 2013).

Actores	Motivación para comprometerse (sostenidamente)	Capacidad de comprender el carácter técnico	Horizonte temporal
Políticos	Medio	Bajo/medio	Corto/medio
Alta burocracia	Alto	Medio/alto	Medio
Tecnocracia	Alto	Alto	Medio/largo
Staff operativo	Alto	Medio/alto	Medio/largo
Legisladores	Bajo/medio	Bajo	Corto
Medios de comunicación	Bajo/medio	Bajo	Corto
Ciudadanía	Bajo/medio	Bajo	Corto

Fuente: Pollitt (2013).

Las autoridades políticas tienen una motivación *media*, en tanto están más interesados en los beneficios simbólicos que los instrumentales. Como tal, la capacidad para comprender los factores técnicos es, en general, media o baja. Su interés temporal, en tanto cargos electos implica un interés que como máximo se extiende al mediano plazo.

Los actores burocráticos (alta burocracia, tecnocracia y staff operativo) tienen una alta motivación para comprometerse de forma sostenida, aunque por diferentes razones. La alta burocracia está interesada tanto como medio para controlar los niveles más bajo de la burocracia como para asesorar a las autoridades políticas. La tecnocracia es la principal desarrolladora de las herramientas y en ese sentido forma parte de su razón de ser y fuente de legitimidad y prestigio. El staff operativo está altamente interesado en tanto son los “controlados” y es sobre ellos que recae mayormente los indicadores de desempeño y por tanto su carrera como funcionarios. Por lo tanto, deben conocer cómo funciona el sistema y cuáles son los incentivos y posibles juegos. Su conocimiento sobre los factores técnicos no es, naturalmente, el mismo para todos. La tecnocracia en tanto desarrolladora de las herramientas es la que más conocimiento tiene de las dificultades de adopción e implementación.

Fuera de los actores propios de las agencias se encuentra los legisladores, los medios de comunicación y la ciudadanía. Los legisladores tienen un interés bajo o medio en tanto se trata de aspectos no directamente relacionados a sus tareas (a diferencia de la burocracia o los ministros). Los medios de comunicación se enfocan mayormente en resultados que puedan estar asociados a escándalos o fiascos de política, mientras que los ciudadanos pueden estar interesados sólo esporádicamente o respecto de algunos temas en particular. Los tres grupos tienen una baja capacidad para

comprender los desafíos y características técnicas de la adopción e información de desempeño y un interés mayormente en el corto plazo en tanto se enfocan en resultados que son relevantes para la agenda política cotidiana.

En la misma línea, De Lancer y Holzer (2001) señalan que si bien son los factores técnico-rationales los que priman en el momento del diseño o adopción de la GpR (recursos, disponibilidad de información, la orientación hacia resultados de la organización), el momento de la implementación o uso está mayormente influenciado por factores políticos asociados a los actores (la actitud de los grupos internos de la organización, los políticos, el público).

g. Liderazgo

La importancia del liderazgo ya sea de parte de autoridades políticas (Andrews et al, 2006; Curristine, 2005) o la burocracia (Thynne, 2010), ha sido señalada en la literatura como un factor clave para comprender la adopción e implementación de la GpR (Behn, 2002; Moynihan e Ingraham, 2004; García López y García Moreno, 2010; Cavalluzzo e Ittner, 2004). Señalar al *liderazgo* como un factor que impulsa reformas resulta en algún sentido evidente en tanto siempre son en última instancia los actores quienes dan forma y conducción a las políticas.

Moynihan e Ingraham (2004) identifican cuatro formas en las cuales el liderazgo impacta sobre la adopción e implementación de la GpR: a) mediante la selección de los asuntos de desempeño y las soluciones a definir, b) mediante la promoción y la diseminación de un discurso pro-desempeño, c) mediante la institucionalización, transformando las ideas y discursos en reglas y estructuras y d) mediante su integración y uso en la organización. No obstante, el liderazgo, raras veces opera de forma aislada, normalmente se relaciona con presiones políticas por desarrollar reformas, demandas ciudadanas o incluso escándalos o fiascos en las políticas que obligan a tomar medidas.

h. Actores externos y permeabilidad de las organizaciones

Otro conjunto de estudios se ha ocupado de analizar el vínculo entre los actores externos y su capacidad de influir en las organizaciones públicas para adoptar reformas, en particular destacando el rol de los consultores (Moynihan, 2008). Los consultores son promotores de política en tanto reproducen ideas y discursos y tienen capacidad de proveer “soluciones” a problemas de la administración. La importancia de los consultores en los procesos de adopción de reformas administrativas ha sido estudiada también para el caso de la NPM. Saint-Martin (2004) estudió como la relación entre el desarrollo del mercado consultor y la apertura de las instituciones públicas al uso de los

conocimientos de gestión provenientes del exterior influyó en la profundidad y ritmos de implementación de las reformas. Las consultoras juegan un rol clave en “*packaging*”, *selling and implementing NPM reforms*”. Su experiencia en el mundo privado las consolida como actores legítimos para proveer de asistencia y *policy solutions* al sector público¹⁸.

Ello está en última instancia vinculado al grado de permeabilidad de las organizaciones para una determinada adopción de políticas lo cual también está mediado por las predisposiciones ideológicas y los factores institucionales que los sustentan (Peters, 1997). Las organizaciones y sus funcionarios (políticos o técnicos) suelen estar insertos o contar con comunidades epistémicas de referencia lo que las hace más permeables a la adopción de nuevas ideas de gestión. Ello determinará en qué medida las comunidades epistémicas y sus ideas logran ingresar a la esfera pública y en qué condiciones¹⁹.

i. Difusión de políticas

Dussauge (2015) es posiblemente el único caso sistemático de análisis académico de GpR para países latinoamericanos²⁰. Tomando explicaciones de las teorías de difusión de políticas intenta explicar cómo la GpR ha ido surgiendo en los países latinoamericanos. Una primera posibilidad es a través de la coerción, la presión ejercida por actores externos, por ejemplo, para condicionar préstamos u otras políticas.

¹⁸ Según Saint-Martin (2004), Gran Bretaña, y en menor medida Canadá, dieron espacio al involucramiento de consultoras de gestión para la implementación de reformas de tipo NPM, mientras que en Francia esto fue limitado. Ello se explica por el desarrollo temprano de conocimiento externos especializado sobre gestión en Gran Bretaña y Canadá en comparación con Francia, pero también, por las oportunidades institucionales de acceso a los círculos más importantes del *policy-making* que cada país ofrece.

¹⁹ Distintos autores han hecho énfasis en el grado de apertura o permeabilidad del sector público como factor explicativo para entender como un conjunto de ideas se transforman en políticas. El estudio de Weir y Skocpol (1993) respecto del auge de las políticas keynesianas en la posguerra se pregunta acerca de cuán abiertas o cerradas estaban las entidades estatales a las nuevas ideas económicas. Su análisis infiere que las condiciones estructurales de las distintas administraciones públicas jugaron un papel clave para comprender por qué en algunos países este tipo de ideas se adoptó más que en otros, concediendo un peso clave a las posturas de la burocracia. Weir (1992) en su estudio sobre las políticas de empleo en Estados Unidos señala que la permeabilidad del gobierno al vínculo con grupos sociales expande el rango de ideas que son consideradas en el *policy-making*. Esta permeabilidad está condicionada, no obstante, por factores institucionales y las características de la propia arena de política. La autora añade además un elemento clave: la entrada de nuevas ideas al sector público está vinculado al tipo de relación entre los políticos y la burocracia, asociado al grado de amplitud o restricción desde donde los primeros toman políticas. En una línea similar, Stone et al. (2001) señala que en las opciones de ideas se reducen en aquellos casos en donde los políticos sólo suelen confiar su asesoría a grupos pequeños de su extrema confianza.

²⁰ Existen otros estudios que abordan aspectos específicos de la GpR como Cunnil y Ospina (2003; 2012) y Zaltsman (2006) enfocados en la evaluación o Arellano y Gil (2004) para el caso de los presupuestos por resultados.

Una segunda explicación tiene que ver con la imitación, la “copia” de instituciones valoradas como legítimas y efectivas en otras latitudes, lo que deriva en isomorfismo institucional. Ambos factores han sido estudiados también para los casos de reformas de tipo NPM (Christensen y Laegreid, 2001). Una tercera explicación posible es el intercambio de experiencias y aprendizajes entre países sin que ello termine necesariamente en las mismas adopciones o soluciones. El autor concluye que el aprendizaje transnacional, vinculado al intercambio de experiencias entre funcionarios y su posterior internalización y adaptación, más que la simple copia, es el factor que mejor explica el desarrollo en Chile y México. Bajo esta explicación, si bien existen factores externos en la medida que los aprendizajes y experiencias se toman del ambiente, la adopción es fundamentalmente el resultado de una agenda doméstica.

j. Características estructurales de las agencias

La GpR es un enfoque de administración relativamente nuevo y como tal, es esperable que encuentre distintas facilidades y limitaciones según las agencias específicas. Las características estructurales de las agencias, su tamaño, edad, sector de actividad han sido estudiados como factor de adopción. Laegreid et al. (2008) analizan para el caso noruego, en qué medidas las características estructurales de las agencias influyen en su conducción a través de criterios y herramientas de desempeño. Los autores desarrollan un modelo que incluye: el tipo de servicio civil (tradicional o con mayor autonomía); tipo de agencias (con o sin componente territorial); función principal (agencias con funciones de provisión/producción o con otras funciones principales); presencia de una junta ejecutiva (funcionamiento colegiado); edad de la agencia (creadas antes o después de 1990); tamaño de la agencia (pequeñas >50 funcionarios, medianas de 50 a 199 funcionarios, grandes <199 funcionarios); cultura de calidad de los servicios (medido a través de encuestas a funcionarios): en competencia de mercado (si o no); críticas externas a la agencia (medido a través de encuestas a funcionarios). El estudio concluye que los factores que resultan tener un peso más significativo son fundamentalmente la edad de la agencia (las más jóvenes tienden a incorporar herramientas de desempeño más fácilmente), el tamaño de las agencias (las más grandes tienen más capacidades para integrarlas) y operar en un ambiente de competencia de mercado. Los autores no encuentran, por ejemplo, diferencias significativas entre aquellas agencias que operan con fuertes críticas o presión externa del ambiente de las que no.

Pollitt (2006) realiza un esfuerzo similar para cinco agencias (Forestación, Meteorología, Cárcenes, Seguridad social y Ministerios de finanzas/auditorías) en cuatro

países (Finlandia, Holanda, Suecia y Reino Unido) considerando la mensurabilidad/estandarización de las acciones, la relevancia política y su peso presupuestal. Las tres variables son señaladas como relevantes, aunque se destaca el peso central de la relevancia política de la agencia en cuestión.

k. Demandas y presión externa

Por último, aunque menos trabajado otros estudios han hecho referencia a la adopción de herramientas de GpR como parte de demandas y presión externa del sistema político y la ciudadanía (Ospina et al., 2004). Así, por ejemplo, Cavalluzzo e Ittner (2004) señalan que las mediciones de desempeño implementadas como resultado de la presión de los legisladores cumplen un rol mayormente simbólico. Ello se corresponde con los estudios que hacen referencia a que el uso de información de desempeño del sector público por parte de legisladores es bajo o nulo (Askim, 2008; Curristine, 2005). Otros autores como Bourdeaux y Chikoto (2008) le otorgan mayor peso al rol de los cuerpos legislativos.

La ciudadanía es otro potencial *watchdog* de los resultados públicos (Ho, 2005). No obstante, esto difícilmente se hace de forma directa o sistemática sino más bien en casos específicos o intermediado por otros actores: partidos políticos, prensa, organizaciones sociales.

Recapitulación y utilidad para el caso de estudio

Este da un paso más en el estrechamiento del campo de estudio y cumple tres funciones principales a los efectos del análisis del caso. En primer lugar, ayuda a definir con precisión el concepto, las características y la expresión empírica de la GpR. Este punto es crítico para señalar qué se entenderá por un cambio o reforma administrativa con foco en GpR en el modelo teórico. En otras palabras, presentar con claridad las posibles manifestaciones de la variable dependiente.

En segundo lugar, permite guiar la caracterización del contexto en el que operan las reformas de GpR en el Ministerio del Interior, lo que le da forma al propio caso como un ejemplo desviado. Así, esto se vincula con preguntas auxiliares que necesariamente deben ser consideradas para construir la trayectoria institucional y la constelación de actores presentes. ¿Cuál ha sido la trayectoria en el país y específicamente en la organización? ¿Cuál es el desarrollo actual a nivel nacional? ¿Quiénes son los actores claves? ¿Cómo interactúan con el Ministerio del Interior?

En tercer lugar, ayuda a delimitar de forma más clara el campo de estudio presentando aquellos factores que la literatura los ha considerado de forma sostenida como relevantes para explicar la adopción e implementación de la GpR por parte de las agencias. A su vez, esto se vincula con los capítulos teóricos presentados previamente que dan cuenta de factores estructurales y de agencia, lo que en conjunto, da sustento al sistema de hipótesis

6. Reformas policiales: características y tendencias.

El ámbito policial posee una serie de características específicas que lo hacen singular como espacio de reforma. Se trata de organizaciones con un *ethos* particular, propio de la tarea y el tipo de formación de sus componentes, y una lógica jerárquica de funcionamiento arraigada. Los funcionarios policiales son valorados por su capacidad para cumplir las órdenes de sus superiores, independientemente de su conveniencia o efectividad. Ello provoca previsibilidad en el accionar, pero frecuentemente también una acción pasiva que deriva en un modelo de gestión basado en el cumplimiento de reglas y rutinas más que en la preocupación por el desempeño de la actividad (Shane, 2010).

Arias et al. (2012) señalan a las reformas policiales como un proceso de cambio doctrinario y funcional compuesto por ocho dimensiones principales: 1) las funciones de la institución y el trabajo policial, 2) la organización, 3) la profesión policial, 4) la educación, 5) la formación, 6) la profesionalización del reclutamiento, 7) la infraestructura y el equipamiento y 8) el control y la evaluación.

Es por ello que las reformas policiales que apuntan a la mejora del desempeño frecuentemente no están separadas de cambios más profundos en la orientación de las acciones y políticas de la organización. Policiamiento comunitario, policiamiento orientado a problemas (POP), enfoque de la “ventana rota”, patrullaje en base a puntos calientes (*hot spots*) o el desarrollo de COMPSTAT, entre otros, son ejemplos de reformas promovidas en la policía desde los años 1970 en adelante con el foco en la mejora de su acción. Estas políticas orientadas a la operativa están frecuentemente vinculadas a cambios en las pautas de formación policial, la organización territorial o el enfoque doctrinario.

Las reformas policiales con foco en la mejora y medición del desempeño suelen incluir características similares a las de otras áreas del sector público: desarrollo de planes estratégicos, definición de objetivos y metas individuales y de la organización, indicadores de desarrollo y evaluación de funcionarios, compromisos de gestión en cargos de conducción, entre otros. En síntesis, la idea que la policía puede ser gestionada y responsabilizada, principalmente en la figura de sus rangos más altos, por el logro de objetivos y resultados, y no únicamente por la prestación de servicios o productos (Den Heyer, 2011; Golding y Savage, 2008). Sin embargo, en el ámbito policial la idea de “desempeño” o “resultados” tiene características particulares y así también, la implementación de medidas para ello. Incluso en países con modelos extensos y aceptados de implementación de lógicas de foco en desempeño en el sector público, se han suscitado dificultades adicionales cuando se inserta en las esferas policiales (Ashby et al., 2007; De Maillard y Savage, 2012).

En primer lugar, porque se sostiene que tanto a nivel individual como de las áreas que componen la policía es muy difícil medir el desempeño. Las mediciones recaen invariablemente sobre arrestos o delitos y no sobre otras partes claves de la calidad del trabajo policial (Toch, 2008). Se argumenta que el trabajo policial no puede ser asociado directamente a una lógica de desempeño o resultados en la medida que éstos se encuentran muchas veces fuera del alcance directo (ej. las tasas de delitos). El enfoque hacia resultados hace que sólo aquello que se mide logra captar la atención política, incluso cuando existen acciones no medidas que pueden ser consideradas más relevantes por el cuerpo policial. Se sostiene que la policía cumple una función simbólica que es tan relevante como la operacional, lo que no puede ser reducido a una serie de tareas a medir (Golding y Savage, 2008). El desempeño del accionar policial se transforma así en un campo de disputa tanto en la interna de la organización como hacia afuera. La tendencia a medir y debatir constantemente las tasas delictivas empuja a las autoridades y policías a “perseguir números”, y en última instancia, enfocarse en las prácticas policiales tradicionales (Skogan, 2008). En otros casos, directamente empuja a los cuerpos policiales hacia actitudes defensivas de *gaming* o transferencias de “culpas” a otras áreas (Mackenzie y Smith 2011).

Bayley (2008) ha señalado que la experiencia de reformas en las policías muestra que la mayoría no han sido autogeneradas por la institución, sino que se instigaron desde el exterior y se han desarrollado bajo una lógica *top-down* lo que demuestra la dificultad para desarrollar procesos endógenos y más aún, participativos del cuerpo policial.

La policía se caracteriza por una lógica arraigada de conducción en base a comando y control. Esto puede hacer parecer que las reformas se implementan más fácilmente como consecuencia del peso de la “orden” en la estructura de conducción. Sin embargo, las reformas suelen tener, y de hecho tienen, una serie de resistencias por parte de actores relevantes. Los cargos de conducción altos o medios se ven amenazados o interpelados en su autoridad por los cambios en las pautas de funcionamiento. La capacidad de decisión pasa a estar localizada en áreas técnicas donde “los números mandan” lo que restringe el margen de maniobra sobre decisiones y recursos. Asociado a ello, buena parte de los cambios o programas son promovidos por actores civiles, internos o externos, los cuales son vistos con desconfianza o desconocedores de la cultura policial. Ello genera una lógica de “ellos contra nosotros” que limita el avance de las reformas. Por otro lado, las resistencias también pueden venir desde los policías de línea, sindicatos o áreas especializadas, cuyas tareas cambian sin necesariamente un correlato en beneficios tangibles (Skogan, 2008).

Múltiples autores han destacado la importancia del liderazgo policial para promover y sostener las reformas (Sklansky y Marks, 2008; Skogan, 2008). En ese sentido, el liderazgo y la gestión del desempeño policial son “caras de una misma moneda” (Golding y Savage, 2008). Por una parte, el liderazgo está enfocado en sostener cambios que mejoren el accionar policial, por otra parte, una gestión de desempeño efectiva sólo puede ser alcanzada a través de un fuerte liderazgo.

Apuntes sobre reformas policiales en América Latina.

Los países latinoamericanos no han estado exentos de la tensión por introducir modificaciones en sus cuerpos policiales, particularmente desde la década de 1990 en adelante. Las policías de la región presentan déficits importantes, no sólo en términos de recursos humanos o tecnológicos, sino también de procedimientos y profesionalización. No suelen contar con sistemas de recolección de información confiables, ni con instrumentos de gestión, planificación o evaluación que permitan realizar un control o medir su desempeño, sumado a procesos de acceso a la información y rendición de cuentas poco transparentes. La ausencia de asesoría civil es otro punto característico de las administraciones policiales en América Latina, frecuentemente cerradas únicamente para cuerpos policiales o con escasa presencia civil (Dammert, 2008; Arias et al., 2012).

Es así como durante las últimas décadas las reformas policiales tomaron un rol más relevante en la agenda de los gobiernos latinoamericanos (Dammert, 2008). En muchos casos, como consecuencias de crisis internas de la policía o bien, a partir del aumento en las tasas de delitos. En ese marco, los organismos internacionales han sido actores claves para promover reformas en los cuerpos de policía. El intento por atacar problemas endémicos de abuso de poder o corrupción se entrecruzó con otros objetivos como: la desmilitarización de sus bases doctrinarias y organizativas, el intento por acercar a la policía a la comunidad y la búsqueda por mejorar su desempeño y eficiencia en el combate al delito (Dammert, 2016; Uildriks, 2009).

Las reformas se orientaron a aumentar la dotación de recursos humanos y operacionales, pero con escasos cambios en sus bases doctrinales, la organización o el trabajo policial. En otros casos, se avanzó en reformas normativas bajo el supuesto que los cambios en leyes traerían *per se*, una nueva forma de funcionamiento. No obstante, como señalan Arias et al., (2012) en muy pocos casos existió una revisión profunda de las prácticas organizacionales y su impacto sobre el desempeño o la eficiencia de la organización policial. Así, la mayoría de las veces las reformas han sido parciales o erráticas, con marchas y contramarchas que no han logrado sostenerse en

el tiempo como consecuencia de los cambios en los liderazgos y la voluntad política de las autoridades. Tampoco han logrado romper con el autogobierno policial, ni avanzado en su modernización como un componente estratégico de la seguridad pública (Arias et al., 2012; Uildriks, 2009; Dammert, 2008; Dammert 2016).

Arias et al. (2012) identifican una serie de razones por las cuales las reformas policiales no han podido avanzar en la región. En primer lugar, los obstáculos organizacionales y procesos de cambio institucional que son vistos como demasiado complejos o insalvables por parte de las autoridades civiles. Ello tiene que ver con las debilidades de estructuras de gestión, pero también con la ausencia de diagnósticos claros y el desconocimiento de la cultura organizacional de la policía, sus funciones y sus mecanismos de supervisión o control. En segundo lugar, por la falta de inserción civil en las cúpulas de conducción, normalmente dejadas a policías sin injerencia político-institucional externa. Sumado a ellos, la falta de equipos especializados en seguridad fuera de los cuadros policiales. En tercer lugar, el desconocimiento respecto de las prácticas y mecanismos corruptivos de la policía. En cuarto lugar, la idea que las reformas policiales no reportan réditos políticos de corto plazo, pero implican, sin embargo, altos costos e incertidumbre en sus resultados. Asociado a este último punto debe sumarse la ausencia de liderazgos y equipos reformistas con capacidad y poder político-institucional. Las reformas llevadas a cabo sin el acuerdo o colaboración del cuerpo policial han derivado, generalmente, en un éxito escaso para cumplir los objetivos de reforma como consecuencia del débil liderazgo civil en la institución (Dammert, 2016). Bajo este panorama, buena parte de los casos se trató de reformas simbólicas o parciales orientadas principalmente a dar señales y respuestas a las presiones de la opinión pública o el sistema político, pero con baja capacidad transformadora sobre el cuerpo policial.

Recapitulación y utilidad para el estudio de caso

El repaso por los marcos conceptuales para el tratamiento de las reformas propiamente policiales pone énfasis en el peso de las instituciones y los estilos de conducción, la relevancia de captar la dinámica de interacción entre los actores y los estímulos externos para propiciar cambios. En ese marco, existen una serie de discusiones a considerar cuando se analizan reformas administrativas en el contexto policial. Las mismas tienen que ver con la propia discusión respecto de la posibilidad de captar de forma adecuada la tarea policial y más aún, su desempeño. Por otra parte, posiblemente de forma más marcada que en otras arenas de política, el cambio hacia un mayor foco en el desempeño de la organización imprime consecuencias para los actores en tanto modifica estructuras de decisión y asignación de recursos usualmente

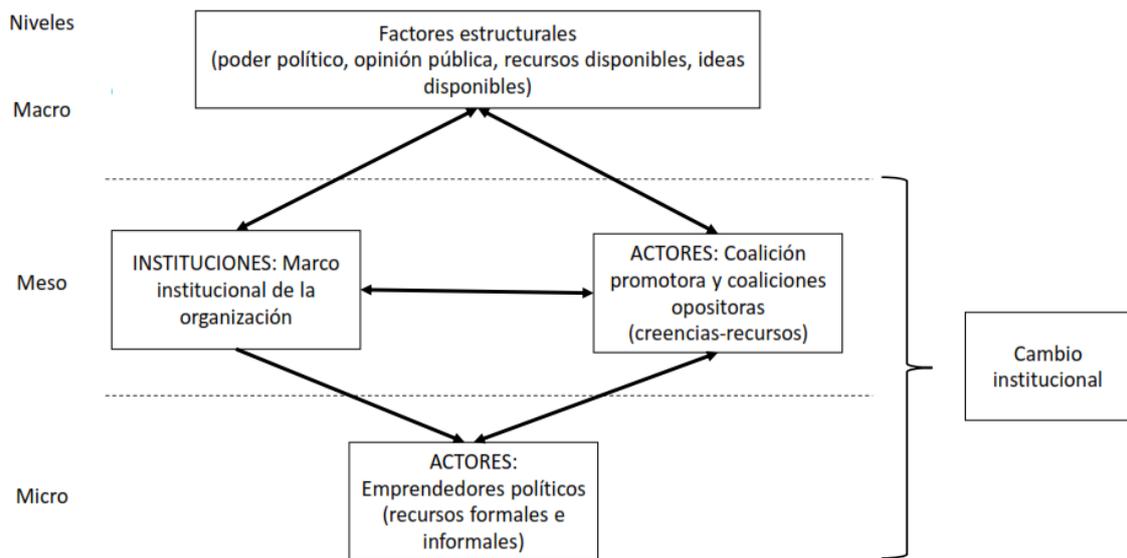
marcadas por una fuerte lógica jerárquica. En síntesis, pone en disputa principios de la administración El orden jerárquico o unidad de comando, típico de la administración policial, con los principios de especialización a partir de la creación de nuevas unidades encargadas de la estrategia policial y el control de resultados. En la práctica esta tensión no se refleja únicamente en un problema administrativo, menos aún académico, sino que puede llevar a resistencias por parte de actores policiales afectados a partir de las reformas. Por último, la necesidad de atender también el proceso político de las reformas, las eventuales alianzas internas y la conformación de liderazgos conductores de los cambios.

7. Modelo teórico

La revisión presentada da cuenta de una serie de factores que necesariamente deben ser considerados para abordar el estudio de las reformas de gestión en el Ministerio del Interior. Las herramientas teóricas seleccionadas permiten la construcción de un modelo analítico formado por tres niveles, como veremos a continuación. En primer lugar, un nivel macro que identifica factores estructurales. Estos factores pueden ser propios de la organización (recursos disponibles) o externos (opinión pública, poder político, ideas disponibles). Los factores del nivel macro operan como un contexto general en el cual ocurre el cambio institucional y contribuyen a entender aspectos como la orientación o el *timing* del cambio. Estos influyen sobre los marcos institucionales y los actores, pero a su vez, el propio proceso político puede hacer que se generen cambios en el nivel macro. Por ejemplo, una coalición promotora fuerte puede tener capacidad para fortalecer la dotación de recursos hacia el área u organización.

El nivel meso puede ser dividido analíticamente en: instituciones y actores. Las instituciones refieren al marco institucional general de la organización. Más concretamente el entorno legal que fija aspectos como: la distribución de autoridad, el tipo de arreglo entre políticos y burócratas, las competencias, los procesos o la estructura organizativa. Se incluyen aquí también aspectos informales de la institucionalidad como las prácticas de ejercicio de la autoridad, hábitos o mitos de la organización. En el costado de los actores, el nivel meso está marcado por la presencia de coaliciones promotoras de cambio, y eventualmente coaliciones opositoras. En este plano, se deben analizar la configuración de actores que conforman la coalición, las creencias respecto del rol y funcionamiento de la organización y las ideas de políticas. Marcos institucionales y actores están ligados y se influyen mutuamente, los marcos institucionales marcan las pautas y formas de acción de la coalición y esta a su vez, puede tener cierta capacidad para modificarlas. Por último, en el nivel micro, se encuentran los factores que hacen a actores específicos y relevantes de la promoción del cambio. Se analizan la presencia de emprendedores políticos y los recursos institucionales específicos – formales y e informales - a disposición. Este nivel micro está, desde ya, vinculado al nivel meso, en tanto el emprendedor político forma parte de la coalición promotora y sus recursos están dados también por un marco institucional más amplio que lo contempla.

Figura 7.1. Modelo teórico



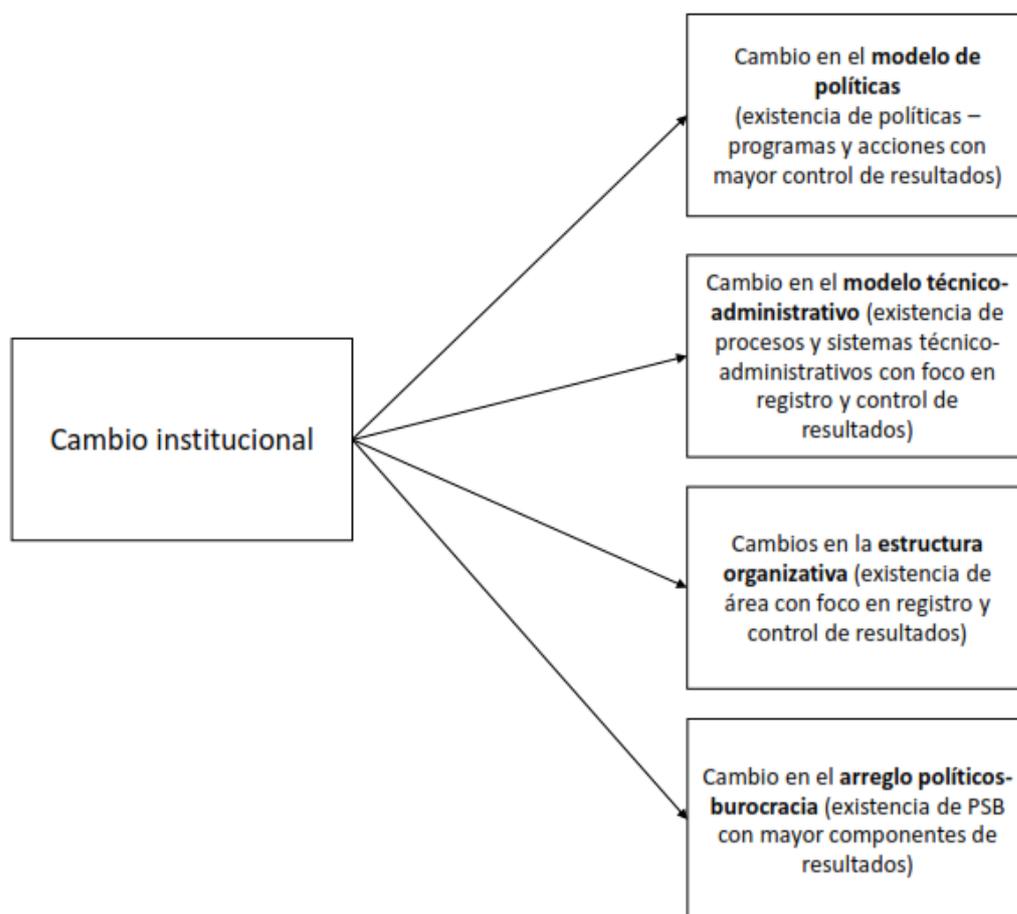
Fuente: elaboración propia.

Ahora bien, es necesario también definir qué entenderemos por cambio institucional en el contexto de una reforma administrativa. Para ello, podemos definir cuatro componentes que hacen visible una reforma administrativa de tipo GpR.

En primer lugar, un cambio en las características de las políticas orientadas a cumplir con los fines sustantivos de la organización. Más concretamente la presencia de políticas, programas o acciones con un mayor foco y seguimiento de sus resultados.

En segundo lugar, el desarrollo de sistemas o procesos técnico-administrativos de registro y control con un foco en los resultados. Estas herramientas pueden funcionar como apoyo a las políticas o bien ser parte del funcionamiento administrativo general de la organización. Nos referimos aquí a los instrumentos ya reseñados como: planificación estratégica, sistemas de seguimiento y evaluación de políticas, compromisos de gestión, etc. Una organización con mayor foco en resultados debería evidenciar el desarrollo de este tipo de herramientas.

Figura 7.2. Componentes del cambio institucional



Fuente: elaboración propia.

En tercer lugar, la existencia de cambios en la estructura organizativa. Este punto está vinculado a los dos anteriores en tanto el cambio en políticas y sistemas técnico-administrativos probablemente vaya de la mano de nuevos formatos organizativos. Así, en una organización con un mayor componente de GpR es esperable ver áreas especializadas en las tareas de planificación, registro, sistemas, etc.

En cuarto lugar, en la presencia de modificaciones en el arreglo entre políticos y burócratas. Un cambio hacia una GpR debería evidenciar modificaciones en al menos dos de las tres dimensiones del arreglo: las *recompensas* (ej. pago por desempeño, sistema de carrera) y las *competencias* (habilidades y roles requeridos). El componente de *lealtad* no debería, en principio, sufrir modificaciones.

A partir de este modelo es que se pretende orientar la investigación y responder las preguntas que guían el trabajo. Se considera que este modelo es útil para captar tanto los aspectos estructurales como dinámicos de los procesos de reformas administrativas. A su vez, permite identificar distintos componentes del cambio institucional que abonan a la discusión teórica respecto de actores, así como tipos y grados de reformas basadas en GpR

SECCION EMPIRICA

8. Marco contextual: la reforma del Estado en Uruguay

“Workers and managers often take a quick glance at the reported measures and then go on doing exactly what they have always done before” (Swiss, 2005, p. 593).

La reforma del Estado ha sido un tema de agenda en el país, al menos, desde mitad del Siglo XX. Este capítulo buscar presentar algunas características claves de la trayectoria y principales hitos en reforma del Estado en Uruguay. Importa realizar aquí una aclaración. No es el cometido de este capítulo presentar una visión y análisis global de todos los procesos, tendencias y cambios ocurridos en materia de reforma del sector público en el país. Ello no sólo escapa a los objetivos y el espacio de esta investigación, sino que otros estudios, a los que se hace referencia aquí, ya lo han realizado de forma extensa²¹. El foco y valor agregado de este capítulo se encuentra en presentar las principales trayectorias y nudos en materia de gestión del desempeño que han sido parte de los procesos de reforma.

8.1. Características principales del sector público uruguayo.

La construcción histórica de la administración pública uruguaya durante los inicios del Siglo XX estuvo asociada a la expansión de las funciones públicas en materia económica y social. La herencia continental-europea de construcción de la administración pública (Ziller, 2003; Nef, 2003) se reflejó en un funcionamiento fuertemente normativizado en donde el imperio de la ley es asumido como el criterio máximo. En ese contexto, la concepción teórica fue la consolidación de una burocracia jerárquica y meritocrática en términos weberianos y autónoma de los partidos. Esta construcción temprana del aparato estatal ubicó al país como un caso de desarrollo burocrático avanzado en el contexto latinoamericano. Sin embargo, en la práctica, los criterios meritocráticos convivieron con métodos de patronazgo y clientelismo que sentó las bases de un relacionamiento entre partidos y burocracia asociados a la lealtad

²¹ Para una comprensión detallada de todos los procesos de reforma del Estado en Uruguay, véase Ramos (2009).

política (Ramos y Scrollini, 2013), pero al mismo tiempo, con las protecciones del sistema de carrera weberiano.

El uso de los cargos públicos y otros beneficios como mecanismo de negociación política entre partidos, y al interior de estos, limitó, en la práctica, el desarrollo de una burocracia profesional y autónoma, privilegiando lógicas políticas sobre la racionalidad técnica en el diseño e implementación de políticas (Filgueira et al, 2002). Ello fue creando fuertes desincentivos para centrar la relación entre políticos y burocracia en base a criterios de desempeño y limitó el flujo de ideas y discursos sobre gestión pública en las esferas de la alta burocracia (Ramos et al., 2013).

De esta forma, los partidos no sólo fueron los protagonistas en la conducción de los asuntos públicos sino en la propia gestión de éstos, por una parte, a través de su fuerte peso en la selección de cargos públicos, y por otra, mediante los *cargos de particular confianza*, encargados de la conducción de las Unidades Ejecutoras y otras dependencias. La creación de una elite burocrática en la cima de la carrera funcional nunca logró consolidarse, a pesar de varios intentos, en tanto colisionaba con una conducción política que penetraba en los niveles altos y medios altos de la burocracia. Este vínculo temprano entre los partidos políticos y la burocracia, sumado a un escaso desarrollo del sector privado y la sociedad civil fue conformado un discurso pro-estatista en el imaginario social que la tornó resistente frente a cambios en el sector público (Panizza, 2004). Así, se configuró una burocracia con fachada weberiana, pero fuertemente resistente a cambios. Paradójicamente, a pesar de su construcción vinculada a los partidos, su capacidad política para negociar y bloquear reformas la muestran como un actor con intereses propios y autónoma de los partidos.

Es decir, un sistema administrativo con una cultura de gestión relativamente establecida que evita lo que Ramió (2001) denomina "llenar botellas vacías": la incorporación de prácticas de gestión pública que son más o menos adoptadas por las administraciones sin conflicto o que barren los valores y prácticas anteriores. Por otra parte, el fuerte apego a procedimientos y normas, muchas veces más simbólico que real, configuró un proceso de controles fuertemente normativista. Ello se desarrolló a través de cuerpos internos e independientes de control (Tribunal de Cuentas, Tribunal de lo Contencioso-Administrativo). En ese sentido, puede decirse que el país históricamente privilegió los métodos jerárquicos legales de control de la gestión internos fuertemente atados al control de procedimientos y con baja capacidad de discreción, reflejando su pretensión weberiana.

Los mecanismos basados en la gestión de resultados (contratos de gestión, evaluación de políticas, etc.), menos atados a una estricta regulación, tuvieron poca cabida frente a los tradicionales. Los funcionarios encargados de conducir

dependencias públicas nunca gozaron de una autonomía que les permitiera seleccionar los medios para el cumplimiento de los fines públicos, y al mismo tiempo ser responsables por sus logros o fracasos. El éxito de una gestión radicaba en la capacidad de ejecutar las acciones predefinidas con efectividad, evitando posibles errores o desvíos a la norma (Ramos et al., 2013). Las siguientes líneas abordarán los distintos diagnósticos y fases de reforma del sector público que permitan hacer más visibles estas características.

8.1.1. Los primeros diagnósticos sobre el desempeño del sector público

El informe del consultor norteamericano John Hall puede señalarse como el primer diagnóstico comprehensivo del funcionamiento del sector público en Uruguay y data de mediados de la década de 1950. El informe hace un extenso recorrido por las características de las decisiones de gobierno, la descentralización, el presupuesto y la administración de recursos humanos, entre otros aspectos. Este informe ya enfatizaba en la necesidad de disponer de datos y estadísticas que permitieran a los administradores juzgar la eficacia de las oficinas y proponer mejoras; algo que con el desarrollo de la época no era posible en el Estado uruguayo. El informe Hall (1954) señalaba respecto de la gestión del desempeño que:

Los servicios de información y estadística son insuficientes, lo que hace la planificación y administración más difíciles y menos eficaces (...) La planificación económica de la nación está organizada y dirigida de forma inadecuada (...) El Poder Ejecutivo no ha facilitado el adiestramiento necesario para contar con un número suficiente de administradores capaces que permitan al Gobierno desempeñarse con el máximo de eficiencia (p.19).

A su vez, el informe recomendaba:

En las tareas de presupuestación, administración de personal, organización y procedimientos, y planificación, es donde deben emplearse los más importantes "instrumentos" de gobierno. Actualmente, el gobierno carece de dichos "instrumentos" o los que posee son antiguos o inadecuados (p. 35).

En 1965 se publica el informe de Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE), ya bajo el auge de las ideas desarrollistas y la planificación. De allí que buena parte del diagnóstico estuviera centrado en las debilidades de la planificación y su vínculo con la presupuestación. El informe recomendaba:

Creación en un nivel superior de los órganos básicos de asesoramiento, coordinación y evaluación en materia de planificación, presupuesto, servicio civil, estadística, información y racionalización (...)

Implantación de un moderno sistema presupuestal, que utilice la técnica de programación, y lo convierta en un verdadero plan de gobierno (...) concatenado con los planes de desarrollo (...)

La centralización del diseño de políticas, de la planificación o programación, del financiamiento, de la coordinación, de la estadística, de la información y de la evaluación de actividades (p. 181).

Los diagnósticos y recomendaciones de la CIDE dieron lugar a reorganizaciones ministeriales, así como la creación de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, la Oficina Nacional de Servicio Civil y la creación del presupuesto por programas. Esto último, incluido en la constitución de 1967 (Arts. 108 y 214). En 1972 se publica el informe Oszlak, nombre del consultor argentino que lo elaboró. El documento destaca la existencia de información altamente fragmentada y no sistematizada lo que dificulta la evaluación y en un sentido más general, la toma de decisiones.

Podemos afirmar que la información que procesa la administración pública es fragmentaria, aleatoria, tardía y a menudo irrelevante. Fragmentaria, por cuanto los datos que se acumulan y transmiten no responden por lo general a un diseño previo, donde se hubieran previsto los usos que se dará a la información, sino que se originan en demandas puntuales. Ello determina que la información presente baches y no llegue a conformar el cuadro situacional que pretenden obtener quienes toman decisiones. Por las mismas razones, la información es aleatoria ya que no se produce regularmente ni se sistematiza de acuerdo con criterios estables que creen razonables expectativas entre sus posibles usuarios (p. 253-254).

El informe es además fuertemente pesimista respecto de las posibilidades de Uruguay para hacer un proceso de reforma estatal profundo en tanto el país no cuenta con un número significativo de líderes y cuadros técnicos capaces de conducirla. De allí, su llamado a conformar un grupo de técnicos jóvenes capaces de promover cambios en la administración y un organismo rector de las reformas. El advenimiento de la dictadura militar en 1973 echó por tierra cualquier intento en este sentido. No obstante, aun sin la presencia de este evento tan significativo para el país, queda la duda respecto de si se hubieran conformado este tipo de líderes que Oszlak veía como claves para la reforma del Estado.

Si bien con particularidades, los tres informes apuntan hacia una mayor racionalización de la estructura burocrática, asemejándola a la Administración Pública Tradicional (el modelo burocrático-weberiano) imperante en la época. Narbondo y Ramos (1999) señalan que los tres informes tienen como trasfondo la intención de aplicar los principios del *Scientific Management* como base para la mejora del funcionamiento del sector público, en tanto se plantean la creación y estandarización de procesos. Así también, abogan por una clara separación entre las cuestiones políticas y las administrativas. Los tres informes enfatizan además en la amplia selección de los funcionarios mediante criterios políticos más que técnicos o de aptitud.

8.2. Las reformas del Estado durante el período 1985-2005: el gerencialismo a medias.

8.2.1. La Presidencias de Sanguinetti (1985-1990) y Lacalle (1990-1995).

Aunque desde el retorno a la democracia, en el año 1985, y particularmente desde la década de 1990 en adelante, se han llevado a cabo distintos tipos de esfuerzos por modernizar el sector público, no es posible identificar durante esta trayectoria un paradigma de reformas claro. Las políticas muestran tendencias internacionales vinculadas al NPM que se reflejan en la privatización de servicios públicos, la incorporación de herramientas gerencialistas, el fortalecimiento de la regulación o el ataque a las “patologías burocráticas” (Ramos y Milanese, 2016). Ello convivió, frecuentemente, con intentos de reposicionamiento del sector público y reforzamientos de las estructuras burocráticas en otras políticas. De allí que los intentos de implementación de una lógica NPM sólo puedan ser considerados tímidos y poco sistemáticos.

El primer gobierno de la restauración democrática (1985-1990) presidido por el Dr. Sanguinetti del Partido Colorado no se caracterizó por grandes modificaciones del sector público. Su gestión estuvo consignada en gran medida por la restauración de la institucionalidad. En ese marco se destaca la restitución de aproximadamente 11.000 funcionarios públicos despedidos por la dictadura, la reinstalación de la Oficina Nacional de Servicio Civil (ONSC), el acuerdo para capacitaciones realizados con la Escuela Nacional de Administración (ENA) de Francia, la creación de un nuevo sistema de calificaciones y ascensos, y algunas transformaciones en empresas públicas (Nuesch, 2014).

El gobierno del Dr. Lacalle (1990-1995) del Partido Nacional avanzó en una agenda de reforma del Estado que en gran medida se alineaba con el auge de las políticas neoliberales de la época en el marco del “*Consenso de Washington*”. Ello se refleja en los intentos por la reducción del aparato público a través de la privatización de empresas públicas o su pasaje a un régimen de competencia. Los cambios, sin embargo, no fueron tan profundos como se deseaban. Los intentos debieron enfrentarse a fuertes negociaciones interpartidarias que enlentecieron y desdibujaron las aspiraciones originales. Sumado a ello, el intento más radical de reformas en materia de privatización de empresas públicas fue derogado por referéndum en 1992²².

Este período también se destaca por los primeros intentos de desburocratización o ataque a las “patologías burocráticas” a partir de la creación del Programa Nacional de Desburocratización (PRONADE)²³. El PRONADE buscó simplificar la administración pública a través de la reducción de trámites y la interferencia gubernamental en la actividad privada. En la base de su concepción estaban la idea que el sector público era ineficiente, incapaz de planificar y trazarse metas adecuadamente o supervisar sus propias acciones. La regulación era abundante lo que limitaba la capacidad de toma de decisiones, y peor aún, bloqueaba la iniciativa privada (Ramos, 1993). El PRONADE desarrolló una serie de mejoras para la gestión, entre ellos se destaca la elaboración del Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera (TOCAF) a partir de múltiples cambios en la normativa y la aprobación del decreto 500/91 para procedimientos administrativos.

En términos de recursos humanos se dio mayor flexibilidad en la contratación de personal a través de nuevas modalidades contractuales al tiempo que se promovieron retiros incentivados. Se avanzó además la tercerización o descentralización de servicios. Todo ello facilitó una reducción del gasto y de los funcionarios públicos en aproximadamente 10.000 personas (Ramos et al, 2013; Narbono y Ramos, 2002).

8.2.2. La segunda Presidencia de Sanguinetti (1995-2000)

No fue hasta la segunda presidencia del Dr. Sanguinetti (1995-2000) que el Uruguay encararía un paquete comprehensivo de reformas del sector público orientado

²² En 1992 se sometió a referéndum cinco artículos de la ley 16.211, comúnmente denominada como Ley de Empresas Públicas. La derogación de estos cinco artículos fue aprobada 66,3% de los votos frente al 25,2% de mantenerlos. Su derogación fue fuertemente respaldada por los sindicatos, el Frente Amplio, así como sectores del Partido Colorado, entre ellos, el Foro Batllista del Presidente Sanguinetti.

²³ Se crea mediante el decreto 257/990.

a su modernización y mejora del desempeño. La reforma nace como parte de una coalición de gobierno con compromisos programáticos en la modernización del sector público, bajo un esquema gradualista y de consenso (Ramos, et al, 2002). El modelo NPM fue la base conceptual para las medidas a tomar, se trataba de construir un Estado: más pequeño, *más gerencial, más inteligente y más eficiente* (Presidencia 1998, citado en Panizza, 2004)²⁴.

Los criterios centrales de la reforma fueron: a) un mayor foco en los resultados del sector público en términos de eficiencia, efectividad y calidad de los servicios, b) la creación de ambientes gerenciales con foco en los usuarios, rompiendo con las lógicas centralizadas y jerárquicas y c) la flexibilidad para explorar alternativas de provisión de servicios por fuera del aparato estatal orientándose hacia su regulación (Narbondy y Ramos, 1999).

Buena parte de los esfuerzos estuvieron, por tanto, en las reestructura organizativa, la modernización financiera, la evaluación del desempeño y la profesionalización de la función pública. En ese marco, también se puso énfasis en la reducción y costo de la administración a través de la delegación a actores privados o de la sociedad civil de funciones no sustantivas; la búsqueda por reestructurar organizativamente a la administración central dotándola de mayor coherencia y autonomía de gestión y la reducción de funcionarios públicos (Ramos et al, 2002).

La reforma se basó en la integración de criterios gerenciales para la gestión. En particular, a través de un mayor foco en los resultados, lo que implicaba la creación de mediciones e indicadores. Sin embargo, los objetivos y acciones de la reforma no tuvieron un documento de lineamientos donde el guion fuera presentado. Tampoco existió un documento de diagnóstico previo que detallara de forma general o taxativa los asuntos a abordar. La Ley 16.736 correspondiente al Presupuesto Nacional 1995-1999, y su normativa derivada, contuvo la mayor parte de los argumentos y acciones correspondientes a la reforma. Allí se señala, por ejemplo, que:

Los Incisos comprendidos en el Presupuesto Nacional deberán suministrar a la Oficina de Planeamiento y Presupuesto información sobre los resultados físicos y financieros, de acuerdo con la metodología y periodicidad que ésta determine (Art. 40).

Los Incisos comprendidos en el Presupuesto Nacional deberán contar con sistemas de control de gestión a nivel de sus unidades ejecutoras, adecuados según las normas técnicas que imparta la Oficina de Planeamiento y Presupuesto. Dichos sistemas

²⁴ Este período se caracterizó además por dos grandes procesos de reformas sectoriales: el pasaje a un régimen de seguridad social mixto, a través de la creación de la Administradoras de Fondos de Ahorro Previsional (AFAP) y la reforma educativa liderada por Germán Rama.

deberán proveer, sobre una base periódica, de indicadores de eficacia, eficiencia y calidad para los programas presupuestarios en ejecución (Art. 41).

A su vez, el decreto 255/995 que sienta las bases para la aprobación del Presupuesto 1995-1999 señala que:

(...) es necesario adoptar medidas de reforma administrativa que eliminen redundancias y adecuen la estructura organizativa y la asignación de recursos basada en el logro de metas de gestión, lo que a su vez permitirá liberar recursos para jerarquizar y profesionalizar la función pública; (...) es necesario asimismo establecer metas de gestión que aseguren una sustancial mejora de la eficiencia y la eficacia administrativas.

Entre sus artículos se menciona que:

(...) se establecerán mecanismos de evaluación del desempeño a efectos de vincular la asignación de recursos presupuestarios con los indicadores de gestión (Art. 1); La definición y cuantificación de los objetivos, metas y actividades de cada Unidad Ejecutora se realizará teniendo en cuenta parámetros generales y específicos que permitan medir adecuadamente su gestión (Art. 5); Las economías en gastos de funcionamiento que se generen a nivel de cada Unidad Ejecutora como consecuencia de la mejora de gestión podrán aplicarse, en la proporción que se establezca, a un sistema de bonificación a los funcionarios, por excelencia en el desempeño de la misma (Art. 7); Se configurará un proceso de gestión por resultados mediante el establecimiento de sistemas de medición del desempeño a través de un conjunto de indicadores sujetos a evaluación periódica por los organismos de control del Estado. Los indicadores servirán para el otorgamiento de incentivos vinculados al cumplimiento de las metas (anexo 5).

El hecho que los principales lineamientos se encontraran dispersos en diferentes partes del Presupuesto ayudó a un escaso debate público, e incluso parlamentario, en tanto los énfasis fueron colocados en otros aspectos del presupuesto que contemplaban el grueso del gasto (Ramos, 2009).

Para conducir la reforma se creó, el Comité Ejecutivo para la Reforma del Estado (CEPRE) en el seno de la OPP (Dec.140/995). Este comité estuvo conformado por técnicos con experiencia internacional en procesos de reforma del sector público. Se contó con el apoyo financiero del BID y se analizaron experiencias con expertos de otros países como Chile y Canadá (Freijido, 2003).

A su vez, se efectuaron ajustes a los cometidos de la OPP, otorgándole mayores potestades para la evaluación técnica de los programas y proyectos del Presupuesto Nacional, el asesoramiento en la formulación de metas e indicadores de desempeño, la

evaluación presupuestal con foco en su rendimiento, la evaluación semestral del cumplimiento de los objetivos y metas programadas y la presentación de los estados demostrativos de desempeño en cada instancia de Rendición de cuentas (Art. 39).

Para llevar adelante el proceso de reestructura se tomaron una serie de medidas. Por una parte, se le solicitó a cada UE que definieran su misión, visión, productos estratégicos, los usuarios o destinatarios, sus objetivos y metas asociadas a indicadores de eficacia, eficiencia y calidad. A ello se le sumaban indicadores de recursos humanos de las UE (Ramos, 2009). Esto era supervisado por el CEPRE quien puso a disposición manuales técnicos. Ello fue el inicio para el desarrollo de una planificación estratégica y la posterior creación del Sistema de Evaluación de la Gestión Pública por Resultados (SEV). El SEV, que se hizo operativo en la Rendición de Cuenta de 1999, pretendía ser un módulo de control externo de la gestión conducido por la OPP que vinculara los gastos al cumplimiento de objetivos y no únicamente rubros presupuestales (Freijido, 2003). Es decir, el pasaje a una forma de *accountability* más gerencial que obligaba a los jefes de las UE a responsabilizarse por el logro de resultados.

Así, para el Presupuesto Nacional 1995-1999, el 70% de los Incisos había definido algún tipo de indicadores en sus UE, lo cual se fue complementado en las sucesivas Rendiciones de Cuentas (Narbondo y Ramos, 1999). En la Rendición de Cuentas del año 1999, 188 UEs de 19 ministerios presentaron sus productos estratégicos y sus objetivos de gestión del período 1996-1998. En total se presentaron 256 objetivos estratégicos y 179 metas cuantificadas, para ello se confeccionaron 608 indicadores de gestión: 312 de eficacia, 211 de eficiencia y 85 de calidad. El número de UE que informaron se amplió a 209 para la Rendición de Cuentas del año 2000 (Freijido, 2003).

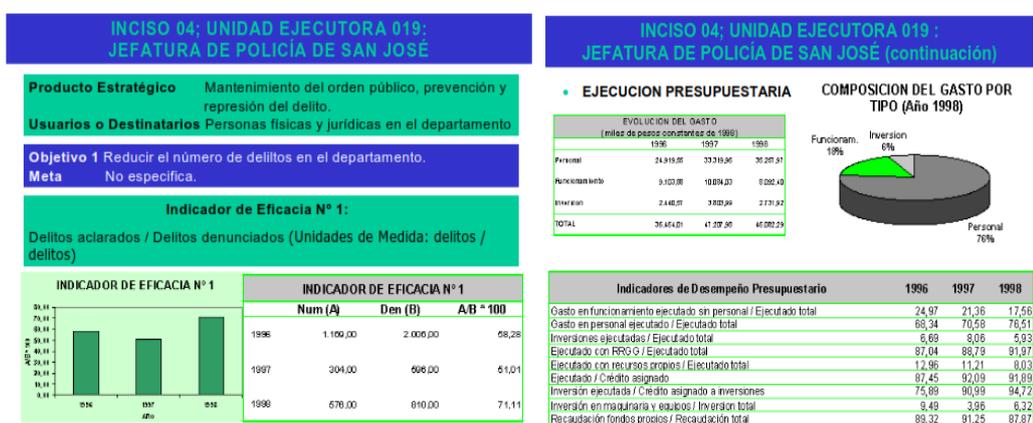
Este primer paso de una organización en base a un control de resultados y no únicamente de ejecución de procedimientos se desarrolló en el marco de un proceso de reestructuras organizativas en donde se les solicitaba identificar las acciones sustantivas de cada área, los funcionarios requeridos, y, por tanto, aquellas acciones que podrían ser tercerizadas o privatizadas, y aquellos funcionarios que podrían ser declarados excedentarios puestos²⁵.

Complementariamente a ello se creó el Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF). Este sistema unificado de control de la gestión financiera fue localizado en la Contaduría General de la Nación (CGN) con el objetivo de contar con información centralizada y en tiempo real de la ejecución de las distintas UE: ejecución

²⁵ Como consecuencia de ese proceso se produjo una reducción de 36,8% de UE y n 44% de Divisiones y Departamentos (Narbondo y Ramos, 1999).

presupuestal, programación financiera, contabilidad, tesorería. El sistema se empalma además con el de recursos humanos y compras públicas. El SIIF funcionó en la práctica como el corazón del sistema de control de resultados del cual dependían múltiples subsistemas. Permitted agilizar procesos financieros y controlar de forma remota la ejecución de las UE, se generaron metas cuantificables contra las cuales evaluar la gestión y en un plano más, general puso el foco en la disciplina fiscal y la rendición de cuentas financiera.

Figura 8.1. Ejemplo del SEV



Fuente: Berretta (2007)

Tanto el SEV como el SIIF funcionaron dentro de una misma red informática lo que otorgaba pretensiones de integralidad. No obstante, el fuerte sesgo en el control financiero de la gestión hizo que fuera el componente con mayor desarrollo y estabilidad a lo largo del tiempo. Ello consolidó una evaluación fuertemente recostada en los criterios presupuestales y financieros por sobre los vinculados a los resultados o impactos de las políticas.

En otro plano deben mencionarse la creación de cargos de Alta Gerencia, incorporando un criterio gerencial para la gestión de los servicios. Es decir, un personal específico encargado de cumplir con las metas y resultados fijados en los compromisos de gestión. Sin embargo, en la práctica el proceso de instalación de estas figuras casi no se realizó, en la mayor parte de los casos por las limitaciones económicas de las UE para contar con los recursos necesarios (Filgueira, et al, 2002). También en cuanto a la gestión de los recursos humanos se pretendió desarrollar pagos diferenciales por desempeño basados en la evaluación, disminuyendo así factores como la antigüedad. El sistema preveía que dentro de cada Inciso debía distinguirse al 10% de los funcionarios con una calificación de “excelente” y al siguiente 20% con “muy bueno”, el resto debían ser calificados como satisfactorio, regular o insuficiente. Dicho esquema

preveía premios para aquellas que tuvieran “bueno” como mínimo en su evaluación. En la práctica este mecanismo fue muy difícil de implementar, dando lugar a importantes diferencias y estrategias de implementación entre los Incisos y las UE (Rodríguez Gustá, 2004).

El proceso político y los resultados de las reformas durante la segunda presidencia de Sanguinetti.

El proceso político de conducción de la reforma reflejó en gran medida las características institucionales y limitaciones para conducir este tipo de cambios en Uruguay. La reforma fue impulsada por un grupo de técnicos del CEPRE quienes definieron las principales líneas estratégicas. Para ello contó con el apoyo político del Ejecutivo. Tanto la OPP como el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) valoraron la necesidad de contar con sistemas de información para la gestión que fortaleciera criterios gerenciales (Freijido, 2003). En ese plano, el apoyo del MEF fue un factor preponderante para el foco financiero de las herramientas desarrolladas.

Como se mencionó, la reforma no contó con un diagnóstico sistemático de los problemas de la administración pública en Uruguay. Ello no obedeció tanto a una falta comprensión sobre los problemas de la administración como al intento deliberado por mantener un bajo perfil que evitara posibles conflictos y oposiciones (Ramos, 2009). Como señala Panizza (2004), se trató de hacer un “*reforma sin perdedores*” que intentara contemplar todos los intereses y negociar cambios que no afectaran de forma intensa a ningún actor clave, en particular a los partidos políticos, quienes mantuvieron en gran medida sus cargos de particular confianza, y a los funcionarios quienes tenían capacidad de bloquear las reformas. Los técnicos a cargo de las reformas nunca gozaron de una independencia respecto de los actores políticos para llevar adelante reformas más radicales. El acuerdo entre los políticos y la tecnocracia encargada de la reforma se basaba en cambios graduales que permitieran tramitar las iniciativas (Panizza, 2004).

Por otra parte, la gestión de los cambios tanto a nivel general como en cada Inciso tuvo un funcionamiento muchas veces de cúpula. En buena parte de las áreas los procesos de reestructura, planificación, definición de metas y otras acciones, se realizaron con escasa o nula presencia de los funcionarios, lo que afectó la comprensión global del proceso y su apropiación. En otros casos, el involucramiento de las altas jerarquías fue mayormente simbólico (Freijido, 2003, Filgueira et al, 2002).

Este panorama de gradualismo, intento deliberado por evitar conflictos y funcionamiento mayormente en las altas esferas de la gestión dio como resultado

cambios tímidos que no lograron integrarse en las organizaciones. Aunque las distintas UE avanzaron en un proceso de definición de sus objetivos, productos, metas e indicadores que permitiera medir sus resultados, ello no fue acompañado por una mayor libertad gerencial ni se instalaron los procesos que permitiera vincular el desempeño a un sistema de recompensas o castigos. Las UE siguieron básicamente siendo responsables (y responsabilizadas) por la ejecución de procesos, con las mismas limitaciones y rigideces normativas previas a las reformas (Narbondo y Ramos, 1999).

A su vez, como señalan Narbondo y Ramos (1999) las reformas de gestión no se acompañaron de una reforma del servicio civil que fuera en la misma línea. Las Altas Gerencias, piezas claves para la sostenibilidad de las reformas, prácticamente no lograron conformarse y en muchos casos fueron utilizadas para cubrir otros puestos (Ramos, 2009). Ello arrojó como resultado un panorama de Ministerios reformadores y Ministerios no reformadores (Panizza, 2004). Sumado a ello, buena parte de las declaraciones de excedencia de funcionarios no siguieron criterios técnicos, lo que en la práctica hizo que se perdieran recursos humanos valiosos para la administración (Ramos et al, 2002). La multiplicidad de criterios para manejar la gestión de recursos humanos, su ajenidad respecto de una gestión de resultados, sumado a las lógicas patrimonialistas presentes para la definición de los cargos, obstruyó cambios profundos en las UE.

La implantación de sistemas de información para la gestión fue un aspecto a destacar, en particular el SIIF y el SEV. Los criterios para la evaluación de los resultados de la gestión se basaron casi exclusivamente en aspectos cuantitativos y con pocas instancias de aprendizaje organizacional. La prevalencia de criterios economicistas (cantidad de usuarios, cantidad de trámites, inspecciones, etc.) marca un proceso neotaylorista (Ramos, 2009) enfocado en la eficiencia y lo cuantificables pero que no resultaba útil para medir los resultados más finos de la gestión. Berretta señala, además, las resistencias de la OPP para officiar como un organismo con mayor presencia y liderazgo entre las organizaciones del sector público:

“Cuando se implementó el SEV se creía que daría origen a una real práctica de evaluación por parte de la OPP. Además, se presumía que el SEV iba a brindar información para ser utilizada por el organismo responsable del control externo, el Tribunal de Cuentas, y por el organismo responsable del control interno, la Auditoría Interna de la Nación. Sin embargo, esto no ocurrió así. La OPP siempre consideró que su rol de evaluador consistía en desarrollar la metodología, asesorar a las unidades ejecutoras y presentar los indicadores al Parlamento, pero su calidad de organismo

asesor del Poder Ejecutivo no le permitía emitir juicios o calificar la gestión de los organismos públicos” (Berretta, 2007, p. 29).

Los análisis que se han realizado sobre ese período comparten que la definición de metas e indicadores fue, en general, problemática. La calidad de las metas e indicadores fue pobre. En algunos casos, no reflejaban adecuadamente los cometidos y acciones de las UE, y en otros, no se contaba con formas, líneas de base y datos fiables para su medición (Berretta, 2007). En otros casos, los indicadores no lograron superar la lógica de medición de lo que se hace, con pocas referencias a los resultados de las acciones. Incluso en aquellos que efectivamente presentaron datos cuantitativos quedaron dudas sobre la calidad de estos.

A pesar de que, desde la implantación de estos nuevos criterios de planificación y evaluación, la OPP ha presentado anualmente la información de desempeño en las Rendiciones de Cuentas, en la práctica, el SEV tuvo muchos problemas para integrarse de la vida cotidiana de las UE (Freijido, 2003; Ramos, 2009)²⁶. Ello fue en parte consecuencia de la aplicación de metodologías mayormente ajenas a las acostumbradas, pero también de un proceso con bajo involucramiento de los funcionarios, incluso algunos de alto rango, que desconocían el proceso y los indicadores por los cuales la organización era evaluada. Con ese panorama, la herramienta fue rápidamente integrada como parte del ritual burocrático y la mayoría de las organizaciones no generó una unidad o área específica para la tarea. Los mecanismos de presentación de resultados siguieron criterios procedimentales, dirigidos a los organismos de control (Parlamento, CGN, Tribunal de Cuentas, Auditoría Interna de la Nación). No se previeron formatos o instancias de rendición públicas de resultados (Freijido, 2003).

Las razones de estos resultados de “gerencialismo a medias” pueden ser halladas en distintas fuentes. Por una parte, en las dificultades para romper con un *path dependence* de la administración pública uruguaya reticente a este tipo de reformas. El rechazo a las ideas de corte gerencialista por parte de una burocracia con capacidad de bloqueo, estructuras organizativas que no facilitaban la integración de nuevos cometidos y procesos o la escasez de información para alimentar los sistemas, las debilidades para el liderazgo en la alta burocracia (Ramos y Casa, 2018). En segundo lugar, lógicas de patronazgo y patrimonialismo imbricadas en el funcionamiento institucional que chocan con formas gerenciales de evaluación de desempeño y rendición de cuentas (Panizza, 2004; Ramos, 2009). En síntesis, un proceso de reformas que genera nuevas capas de

²⁶ En la misma línea se orientaron los procesos de tecerización de servicios, los criterios cuantitativos de costos y resultados fueron el centro de la discusión (Ramos, 2009).

acciones y requerimientos pero que en su mayoría (con la excepción quizás de los controles financieros) no logra sustituir las viejas prácticas ni crear nuevos actores capaces de imprimir su sello a las reformas.

Cuadro 8.1. Principales acciones en GpR hasta 2005

Período	Principales acciones en GpR	Características
Previo a 1995 - Primeros énfasis en gestión del desempeño.	<ul style="list-style-type: none"> a. Creación de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto. b. Constitución de 1967: presupuesto por programas. c. Primeros intentos de desburocratización y ordenamiento administrativo 	<ul style="list-style-type: none"> I. Asociado a impulso planificador y desarrollista de la década de 1960. II. Auge de neoliberal de reducción del aparato estatal (1990-1995).
Gobierno J.M. Sanguinetti (1995-2000) – Proceso más comprehensivo de reformas.	<ul style="list-style-type: none"> a. Fortalecimiento del rol institucional de la OPP en el monitoreo de desempeño de las políticas. b. Comienzo de definición de misión, visión, productos y metas a las UE de la administración central. c. Avances en Planificación Estratégica y creación del Sistema de Evaluación de la Gestión Pública por Resultados (SEV) más enfocado en medición de resultados. d. Creación del Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF) unificando el control de la gestión financiera, vinculado al sistema de recursos humanos y de compras públicas. e. Creación de cargos de Alta Gerencia, como personal específico encargado de cumplir con las metas y resultados fijados en compromisos de gestión. f. Intento de desarrollar pagos diferenciales por desempeño basados en la evaluación. 	<ul style="list-style-type: none"> I. Baja calidad en la definición de objetivos, metas, indicadores. Poco útiles para medir resultados. II. Proceso neotaylorista con prevalencia de criterios economicistas. III. Escaso o nulo vínculo entre gestión del desempeño y sistemas de recompensas. IV. Baja libertad para gestionar V. Alta Gerencia no se instaló VI. Pagos por desempeño no se instalaron o se hicieron con importantes diferencias entre Incisos y UE.
Gobierno Jorge Battle (2000-2005) – Enlentecimiento de las reformas.	<ul style="list-style-type: none"> a. Presupuesto Nacional elaborado en conjunto con un Plan Estratégico de Gestión (PEG) y un Plan Anual de Gestión (PAG) de cada UE. b. Uso de Sistema de Información Presupuestal (SIP) funcionando en el SIIF c. Desarrollo de sistemas de información para análisis de eficiencia y costeo del gasto: SDG y AGPP. d. Reformas sectoriales con lógica de gestión de desempeño 	<ul style="list-style-type: none"> I. Mejor costeo de actividades y metas, pero con importantes carencias de información.

Fuente: elaboración propia

8.2.3. La Presidencia de Jorge Battle (2000-2005).

La presidencia del Dr. Jorge Battle (2000-2005) del Partido Colorado estuvo signada por una de las crisis económicas más fuertes que haya vivido el país lo que tuvo consecuencias en las reformas del sector público. En ese marco, el gobierno buscó

introducir mecanismos de presupuestación que no incrementaran el gasto. Para ello, a las UE se les asignó un tope de gasto y se les solicitó que internamente definieran un plan estratégico definiendo sus correspondientes objetivos estratégicos, productos, metas e indicadores de gestión.

El nuevo presupuesto se elaboró sobre la base de un Plan Estratégico de Gestión (PEG) de cada UE y sus correspondientes Plan Anual de Gestión (PAG). Este esquema contable representó un avance respecto del anterior. El modelo previo registraba la ejecución presupuestal por objeto del gasto para luego asignarla a cada UE. Es decir, un control centrado puramente en los insumos. El presupuesto por resultados que comenzó a desarrollarse en el 2000 continuó con el registro de insumos por objeto de gasto, pero los asignaba a los centros de actividad de las UE. La suma de los gastos de las actividades para el logro de una meta lo que da una imagen de su costo; la suma del costo de todas las metas permite escalarlo hacia los objetivos estratégicos. Este esquema permitió establecer con mayor fiabilidad un vínculo entre insumos-actividades-metas-objetivos de cada UE. El soporte operativo fue el Sistema de Información Presupuestal (SIP) que funcionaba en el SIIF. La implementación de esta modalidad de presupuesto chocó, sin embargo, con importantes carencias de información para calcular los costos y recursos necesarios (Freijido, 2003).

En el año 2002, junto con otros sistemas de información, se desarrolló además el Sistema de Distribución del Gasto (SDG)²⁷. El SDG tuvo el cometido de proporcionar información sobre el gasto ejecutado de forma desagregada, lo que permitía evidenciar de mejor forma la producción de las UE y su evolución. Por otro lado, en el 2004 se desarrolla el Sistema de Análisis del Gasto por Producto (AGPP) como sistema para identificar el gasto directo e indirecto de la UE en la elaboración de los productos (Berretta, 2007).

A pesar de estos avances y la continuidad con las reformas iniciadas en el período anterior, esta etapa se caracteriza por una disminución en la velocidad de las reformas e incluso un menor interés por parte del gobierno en desarrollar los mecanismos de gestión del desempeño, especialmente una vez que se definió el Plan Estratégico y Presupuesto Nacional 2000-2004 (Freijido, 2003, Ramos y Casa, 2018)²⁸.

En reforma organizativas este período se destaca por la reforma de la Dirección General de Impositiva. Entre las medidas desarrolladas estuvo la creación de un cuerpo especializado de fiscalizadores, sujetos a evaluación semestral y competencia (al 10%

²⁷ Decreto 280/002

²⁸ Ello se reflejó también en términos de evaluación de recursos humanos. Aunque la Ley 17.556 encomendó a la ONSC la puesta en práctica de un nuevo sistema de evaluación de desempeño a partir del año 2003, sucesivos decretos prorrogaron el sistema existente (Iturburu, 2014).

de los peor evaluados no se les renovarían el contrato)²⁹. Este período prolongó también la prohibición del ingreso a la función pública.

8.3. Reforma del Estado y Gestión por Resultados en los gobiernos del Frente Amplio

El año 2005 marca un hito en la historia política del país con el ascenso del Frente Amplio (FA) al gobierno nacional por primera vez en su historia. El FA asume el gobierno con un amplio respaldo ciudadano y el apoyo de actores claves como los sindicatos y otras numerosas organizaciones de la sociedad civil. El gobierno además contó con una mayoría parlamentaria en ambas cámaras lo que le dio un amplio margen de maniobra para llevar adelante sus planes. La presidencia del Dr. Tabaré Vázquez (2005-2010) estuvo marcada por una intensa agenda que incluía la reforma de la salud, la política tributaria, la asistencia social mediante la creación del Ministerio de Desarrollo Social, el programa Plan Ceibal, entre otras varias acciones.

La reforma del Estado también fue uno de los principales temas en agenda, al punto que el presidente Vázquez la definió como “*la madre de todas las reformas*”³⁰. El nombre dado para impulsar los cambios en el aparato estatal fue: Transformación Democrática del Estado (TDE), con ello se quiso marcar el enfoque político y no tecnocrático de las reformas, así como el reposicionamiento del sector público como palanca del desarrollo nacional. La TDE presentó una serie de ejes o estrategias que comprendían: I) reforzar la capacidad de orientación y conducción de políticas públicas, II) Creación de sistemas de información confiables, III) Gestión Humana de excelencia, IV) Acercamiento a la ciudadanía y V) Descentralización territorial y participación ciudadana (OPP, 2009).

La idea de Gestión por Resultados estuvo presente como elemento aglutinador de las acciones a desarrollar. Los documentos que presentaban los lineamientos y acciones a llevar adelante enfatizaban en “*orientar la toma de decisiones dentro de las organizaciones hacia resultados concretos*”³¹.

La orientación general de las reformas planteadas estuvo en línea con las tendencias internacionales asociadas al post-NPM (Christensen y Laegreid, 2007). Es

²⁹ En otras líneas también se destacan la creación de Entes reguladores para asegurar la competencia en las áreas de telecomunicaciones, energía y agua.

³⁰ Este término fue utilizado por Vázquez en un Consejo de Ministros realizado en agosto del 2006 y fue posteriormente difundido por actores políticos y prensa (véase: <http://archivo.presidencia.gub.uy/web/noticias/2006/08/2006082803.htm>)

³¹ Presentación del Cr. Martín Dibarbouré, *Estado: planificación, monitoreo y evaluación*. 4 de diciembre de 2009, OPP.

decir, una combinación entre medidas asociadas a premisas del NPM, pero evitando caer en los excesos o recetas más ortodoxas, y un reforzamiento de estructuras y conducción de corte neweberiano (Ramos y Milanese, 2020). Las reformas apuntaron a fortalecer la maquinaria pública y la capacidad de control del centro de gobierno a partir de un desarrollo de sus capacidades de diseño, planificación y manejo de información. En ese sentido, es posible ver lógicas de *performance management* y *evidence-based policy* en prácticamente todas las acciones desarrolladas.

Las acciones incluían una serie de cambios en la administración central como: reestructuras en ministerios, la transformación del sistema de carrera, la incorporación de tecnología a la gestión, entre otros aspectos (Narbondo et al, 2010; OPP, 2009). En cuanto a la atención ciudadana, la reforma apuntó a la creación de los Centros de Atención Ciudadana (CAC), con el objetivo de desarrollar modelos de “ventanilla única” y acercar la gestión de trámites al ciudadano, asociado a la estrategia de gobierno electrónico. Varios de éstos CACs fueron instalados en pequeñas localidades del interior del país donde la gestión de trámites públicos es más difícil. En términos de descentralización y participación ciudadana la reforma incluía la presentación de un proyecto de ley que tenía como principal novedad la creación de un tercer nivel de gobierno, los municipios. La ley fue aprobada en 2009 y tuvo modificaciones menores durante el gobierno de Mujica (Freigedo et al, 2016).

Las reformas fueron lideradas desde la OPP. Tras la creación de una comisión interministerial valorada como poco eficiente para implementar las reformas, en 2007, el presidente designa al Senador Enrique Rubio – líder del sector Vertiente Artiguista - al frente de la OPP, en lugar de Carlos Viera (Chasquetti, 2008). La agenda de reforma implicó la creación de nuevas áreas especializadas. Apoyada por el BID, se creó el Área de Gestión y Evaluación (AGEV) en OPP con el cometido de liderar los procesos de planificación estratégica, el diseño del presupuesto por resultados (*output budgeting*) y la evaluación. A su vez, se dio un impulso a las estrategias de gobierno electrónico con la creación de AGESIC.

Para el siguiente período Mujica gana las elecciones de 2009 luego de un ballottage con el expresidente y candidato del Partido Nacional Luis Alberto Lacalle. El FA se aseguraba así su segundo mandato consecutivo nuevamente con mayorías parlamentarias. Para el 2010, el Uruguay se encontraba en un proceso continuado de crecimiento económico y mejoramiento de sus indicadores sociales. En términos de reforma del Estado, el tema ocupó un lugar central. En palabras de Mujica al momento de la asunción de su mandato: “*Como bien ha dicho el presidente Tabaré Vázquez, esta es la madre de todas las reformas. No deberíamos permitir que esa madre nos siga*

*esperando*³². Estas palabras no sólo hacen referencia a las demoras en emprender las reformas del aparato estatal, sino nuevamente a poner la temática como parte de las preocupaciones centrales del gobierno. Aunque hubo algunas modificaciones importantes, en especial en la gestión de los recursos humanos, en la práctica el proceso de reforma del sector público fue perdiendo fuerza y ya no fue posible identificar un plan o conjunto coherente de acciones de reformas, con excepción de los avances en gobierno electrónico. Este período se caracteriza también por un cambio de orientación en las prioridades estratégicas del organismo rector en la conducción de las políticas vinculadas a la modernización de la gestión. A partir de este período, y su consolidación en el siguiente, la OPP enfoca gran parte de sus estrategias en el vínculo con los gobiernos departamentales y los, para entonces, recientemente creados municipios. En ese marco, una parte del foco en la mejora de la gestión pasó a localizarse en el segundo y tercer nivel de gobierno en tanto vieron incrementadas las transferencias de recursos desde el nivel central.

En 2014 vuelve a ser electo Tabaré Vázquez luego de un ballottage con el candidato del Partido Nacional Luis Lacalle Pou. Aunque por un margen más estrecho, el FA vuelve a obtener mayorías parlamentarias para gobernar. Durante este período, si bien la situación económica sigue mostrando signos de crecimiento y se dan mejoras en los indicadores sociales, la situación no refleja el mismo nivel de holgura del período anterior. La reforma del Estado durante el tercer gobierno del FA perdió centralidad como tema de agenda de gobierno y ya no formó parte de las estrategias de discursivas de los líderes políticos ni se presentaron grandes marcos de acción.

Las siguientes líneas pretenden presentar los principales hitos de los gobiernos del FA en materia de reformas vinculadas a la gestión de desempeño. Para ello, la sección se divide en las siguientes áreas: a) gestión humana y reestructuras organizativas, b) presupuesto y calidad del gasto y c) sistemas de información, monitoreo y evaluación de políticas.

a. Gestión Humana y reestructuras organizativas

Uno de los aspectos más importantes de los primeros años del FA en términos de reforma del sector público fue su capítulo de recursos humanos. La nueva administración levantó la prohibición de ingreso a la función pública, regularizó una serie de contratos desvirtuados en gestiones anteriores y comenzó con nuevas políticas de capacitación e ingreso a la función pública. Bajo el marco del Programa de

³² Discurso de asunción presidencia de José Mujica el 1er de marzo de 2010.

Transformación de los Recursos Humanos del Estado (THRES) se definieron las acciones a tomar en términos de reforma del sistema de recursos humanos. Uno de sus aspectos más destacados estuvo en el intento de creación de un nuevo sistema de carrera y la creación de cargo de alta conducción. El nuevo sistema de carrera denominado SIRO (Sistema integrado de Retribuciones y Ocupaciones)³³. La reforma del servicio civil buscaba revalorizar la carrera, homogeneizar criterios en ascensos y remuneraciones, a la vez que modernizar y dotar de mayor flexibilidad la gestión de los recursos humanos. Ello se complementaba con la creación del Sistema de Gestión Humana (SGH), un sistema informático que permitiera una gestión más eficiente de la Administración Central integrando información financiera y del personal en tiempo real. Para ello, se crearían áreas especializadas de gestión humana, dependientes directamente de la Secretaría General.

Un aspecto central de la reforma de los recursos humanos fue la creación de los cargos de Alta Conducción en la cima de la carrera burocrática, bajo la denominación de Escalafón de Conducción:

El Escalafón CO "Conducción" es la estructura ocupacional que comprende los cargos y funciones pertenecientes a la estructura organizacional vinculados al desarrollo y aplicación de instrumentos de gestión, a la determinación de objetivos, a la planificación, programación, coordinación, gestión y dirección de actividades, al control y evaluación de resultados y al asesoramiento y asistencia al jerarca de la unidad ejecutora de que se trate" (Art. 23, ley. 18.362).

Dicho escalafón fue pensado como un cuerpo especializado de asesores al Director General de Secretaría más que como un cuerpo específico de gerentes encargados de gestionar bienes y servicios. Con esta figura se buscó profesionalizar a la burocracia, dotándola de mayores capacidades gerenciales. Fue a su vez, el primer intento de vincular el desempeño de la alta burocracia a criterios de desempeño explícitos. Para acceder a estos cargos se debía realizar una maestría especializada en temas de planificación, gestión, conducción, en otros temas, brindada por la Universidad de la República. Los diferentes cargos de conducción estarían atados a compromisos de gestión, debiendo retornar a sus cargos de origen si su desempeño no era satisfactorio.

Además del Escalafón de Conducción, se previó la celebración de compromisos de gestión para las Unidades Ejecutoras (Art. 13, ley. 18.362) e instituciones comprendidas en el Art 221 de la Constitución o privadas (Art. 752, ley, 18.719), con

³³ El modelo estuvo basado en parte en lo realizado por el FA en la Intendencia de Montevideo, y contó con el apoyo de CINTERFOR-OIT en la definición de las ocupaciones y escalafones.

acuerdo entre el Ministerio correspondiente, la OPP y el MEF. En ese marco, se avanzó en compromisos de gestión grupales para otras organizaciones como la Dirección General de Impositiva y empresas públicas, entre otros (Santestevan, 2009). La ley 19.140 de 2013 (arts. 57 a 60) y el Dec. 63/2014 creó la Comisión de Compromisos de Gestión integrada por representantes de la OPP, ONSC y MEF. Ello permitió ordenar la cantidad de compromisos de gestión suscriptos, así como dotar de cierta homogeneidad al proceso. En mayo de 2018 se contaban 121 compromisos de gestión suscriptos por 25 organizaciones que comprendían un período entre el 2010 y el 2018³⁴.

El fortalecimiento de las Direcciones Generales de Secretaría, núcleo de las capacidades de gestión de los ministerios, se preveía a partir de la creación de una serie de unidades estratégicas, a ser dirigidas por los cargos de alta conducción. Así se definió la creación de las Unidades de Planificación Estratégica, Calidad y Gestión del Cambio, y Mejora Continua³⁵. El objetivo era fortalecer las capacidades de planificación, conducción y evaluación a partir de la consolidación de áreas profesionales en la materia.

A pesar de haber contado con sanción legislativa, tanto el intento de implementar un nuevo sistema de carrera como de creación de los cargos de alta conducción fracasó. En el 2010 solamente se habían llenado 27 cargos de Conducción en un total de ocho organismos y sólo siete funcionarios habían finalizado en 2011 la Maestría (Duhalde y Filiberto, 2016). Según se recoge de ese estudio, en muchos casos los ministerios fueron reticentes a la incorporación de los cargos de alta conducción y en ocasiones, no se tuvo claro su utilidad para la administración. Buena parte de los cargos ingresaron durante el gobierno de Mujica, con autoridades en los ministerios que ya no eran las que habían impulsado los cambios en sus organizaciones. Ninguno de los cargos de alta conducción firmó compromisos de gestión ni tuvieron instancias de evaluación y en la mayoría de los casos no le fueron asignadas tareas estratégicas ni personal a cargo. Sin necesariamente plantear un bloqueo explícito, la novedad fue rápidamente fagocitada por las prácticas clásicas de administración burocrática. Los cargos de conducción ya concursados continuaron existiendo, pero perdieron su cometido de modernización de la gestión (Ramos y Milanesi, 2016).

La ley de presupuesto del gobierno de Mujica suprimió todas las vacantes de cargos de Conducción (art. 56, ley 18.719), terminando de echar por tierra el proceso. Este período se destaca además por la aprobación de un nuevo Estatuto del funcionario público luego de 70 años. Esta normativa fue fuertemente negociada con los sindicatos

³⁴ Fuente: <https://www.opp.gub.uy/compromisos-suscriptos>

³⁵ En algunos casos, se crearon también áreas informáticas o de gobierno electrónico para trabajar directamente con AGESIC.

del sector público y avanzó en aspectos como la reclasificación de relaciones contractuales, así como derechos y obligaciones laborales (Ramos et al, 2013). Sin embargo, los avances fueron muy escasos en cuanto a una nueva definición del servidor público, la evaluación de desempeño y su vínculo con los resultados del gobierno (Iturburu, 2014); buena parte de la discusión estuvo centrada en la cantidad de horas a trabajar, el régimen de sanciones, etc. En el marco del nuevo sistema de carrera el Estatuto volvió a definir la función de Conducción bajo el escalafón CO como parte de las funciones de administración superior (Art. 59, Ley 19.121). Sin embargo, en la práctica estas funciones no han sido completadas ni se ha aplicado el nuevo sistema de carrera.

Por último, durante este gobierno se destaca el fortalecimiento de los mecanismos de transparencia para el ingreso a la función pública, a través de la creación del portal Uruguay Concurso que buscaba oficiar como “ventanilla única”. Durante el gobierno de Mujica continuaron algunas reestructuras organizativas bajo una lógica de baja intensidad y no asociadas a un plan global de reformas.

b. Presupuesto y calidad del gasto

El proceso presupuestal también tuvo durante los gobiernos del FA un cambio de enfoque hacia un mayor vínculo con los resultados de la gestión. El diagnóstico asumía la “*carencia de criterios explícitos y eficientes de asignación del gasto público*” (OPP, 2008, 13³⁶) y falta de responsabilización por la ejecución del gasto en términos de resultados. Ello se sumaba a otras críticas como: la carencia o baja calidad de la información presentada al Parlamento, el vínculo entre asignación del gasto y desempeño de la gestión o las bajas consecuencias sobre malas asignaciones del gasto (Tavares y Berretta, 2006).

En 2006, el gobierno acuerda un préstamo con el BID bajo el título “Programa de Apoyo a la Implementación de una Gestión por Resultados” (UR-T1014). El diagnóstico base señala los avances en materia de sistemas de información para el monitoreo del presupuesto, pero enfatiza asimismo en su escaso uso real para mejorar el proceso de asignación del gasto (Berretta, 2007).

En este plano, uno de los puntos a destacar son las modificaciones al sistema de planificación y evaluación a través de la creación del PEG-SEV. El nuevo sistema integró las funcionalidades de los sistemas anteriores SIP y SEV vinculando la etapa de planificación con la evaluación y reportes de desempeño. El sistema unificó la

³⁶ OPP (2008). *Transformación Democrática del Estado. Presupuesto, Asignación y Calidad del Gasto*. Documento N.º 3.

elaboración de objetivos, con los Lineamientos Estratégicos de Gobierno (LEG), los proyectos, la selección de indicadores, metas de productos, beneficiarios, entre otras funcionalidades. Los LEG pretendían alinear las estrategias programáticas de los Incisos a los objetivos de todo el gobierno. Cada Inciso debían elaborar así, sus Planes Estratégicos de Gestión (PEG) que debían incluir: objetivos e indicadores de resultados para monitorear su cumplimiento.

En el presupuesto que se presentó para el período 2010-2014 se avanzó en la lógica de *output-budgeting*, La nueva metodología implicó la creación de Áreas Programáticas (AP) transversales a los distintos organismos públicos por encima de los Programas Presupuestales previstos en el Art. 214 de la Constitución:

Las AP representan las funciones que el Estado desarrolla, y que, por su continuidad en el tiempo, trascienden los períodos de gobierno. La estructuración del Presupuesto Nacional en AP refleja el fin último al que está orientado el gasto y permite determinar los objetivos generales de las políticas gubernamentales, mostrar la naturaleza de los servicios que las instituciones públicas brindan a la comunidad, y medir la función social de las mismas, brindando elementos adicionales que permiten un análisis más profundo del presupuesto y de la política de gasto público en general. Permite concentrar los esfuerzos del gobierno en función de la obtención de resultados que sean prioritarios para la sociedad, a la vez que facilita y estimula la vigilancia de los ciudadanos sobre la toma de decisiones del gobierno (Tomo II – Ley 19.355, p. IV).

Para el presupuesto 2010-2014 se crearon 17 AP y en el presupuesto 2015-2019 se agrega una más, totalizando 18 AP. Este esquema es además utilizado en las distintas RC que le siguen al Presupuesto Nacional.

Cuadro 8.2. Áreas Programáticas del Presupuesto

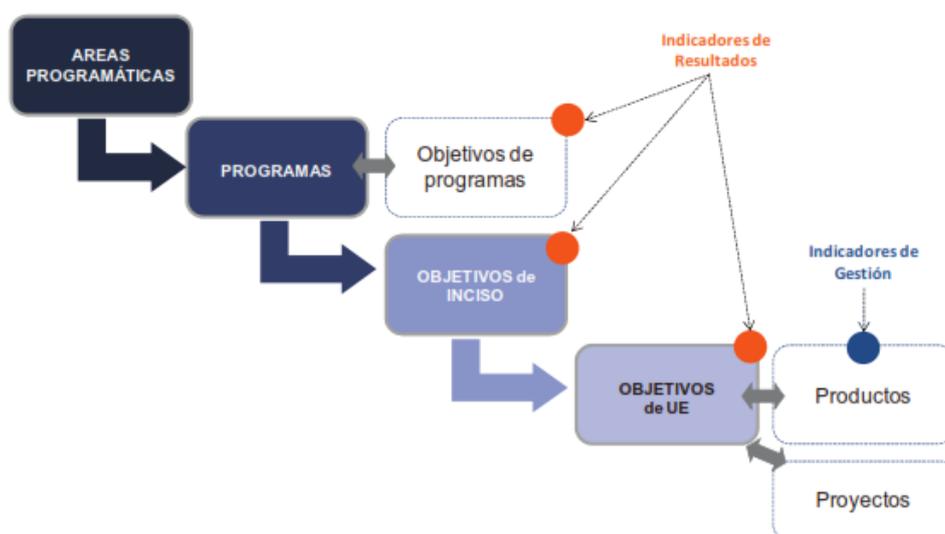
1. Administración de Justicia	2. Asuntos Legislativos	3. Ciencia, Tecnología e Innovación	4. Control y Transparencia	5. Cultura y Deporte
6. Defensa Nacional	7. Desarrollo Productivo	8. Educación	9. Infraestructura, Transporte y comunicaciones	10. Medio ambiente y recursos naturales
11. Protección y Seguridad Social	12. Registros e información oficial	13. Salud	14. Seguridad Pública	15. Servicios Públicos Generales
16. Trabajo y Empleo	17. Vivienda	18. Energía		

Fuente: OPP.

Este esquema permite ordenar los esfuerzos presupuestales de acuerdo a las prioridades programáticas y el plan de gobierno. Cada organismo público desarrolla sus

políticas en una o más AP y dentro de ellas, en Programas Presupuestales transversales. Cada Inciso y cada UE tiene sus propios indicadores de resultados y sus productos asociados lo que permite hacer un monitoreo y vínculo más efectivo entre presupuesto, productos y resultados. Este tipo de organización presupuestal ha permitido además de dar más claridad a la asignación presupuestal de sectores de políticas como educación o salud, avanzar en estimaciones sobre el gasto específico destinado a políticas de género y más recientemente en el monitoreo del cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Figura 8.2. Esquema de presupuestación del 2010 en adelante.



Fuente: Presupuesto Nacional 2015-2019

Para su implementación, la OPP apoyó la definición de objetivos, indicadores y productos a los distintos Incisos del Presupuesto Nacional. Esto se complementó con información narrativa del desempeño de las organizaciones en muchos casos con esfuerzos por vincular la asignación de gasto (insumos) con los productos y sus resultados.

Figura 8.3. Ejemplo de selección de metas e indicadores en el Presupuesto por Resultados

Área Programática 7 - DESARROLLO PRODUCTIVO							
Programa 320 Fortalecimiento de la base productiva de bienes y servicios							
UE 1 - Dirección General de Secretaría							
Nombre	Fórmula de cálculo	U. de medida	Valor base	Meta 2016			
Sistema electrónico de ordenes de pago interna funcionando	Porcentaje de avance en la funcionalidad del sistema	Porcentaje	0,00	100			
UE 3 - Dirección Nacional de Turismo							
Objetivo sustantivo de UE: Acciones de promoción de la innovación y el emprendedurismo turístico utilizando nuevas tecnologías			Vigencia 2015 a 2019				
Descripción: Proyectos innovadores en materia de desarrollo y promoción de destinos turísticos, aplicando tecnologías de información y comunicación, en colaboración con otras instituciones.							
Indicadores del objetivo de Unidad Ejecutora							
Nombre	Fórmula de cálculo	U. de medida	Valor base	Meta 2015	Valor 2015	Comentario 2015	Meta 2016
Proyectos ejecutados	$(\text{Proyectos ejecutados en el año} / \text{Proyectos planificados}) * 100$	Porcentaje	sí	65	50,00	Se concretó proyecto de plataforma de itinerarios turísticos interactivos con AGESIC.	70

Fuente: Rendición de cuentas 2015

Este proceso ha tenido mejoras progresivas en cuanto a su calidad a partir de la presentación de las sucesivas Rendiciones de Cuentas. Sin embargo, una parte importante de los indicadores provistos por los organismos tiene problemas importantes de diseño o carecen de sentido estratégico e integración. En muchos casos no es posible observar una coherencia entre los objetivos e indicadores presentados y las prioridades de gobierno. A su vez, buena parte de los organismos presenta indicadores que parecen rutinarios y con valores de metas, líneas de base y valores inexistentes. En ese sentido, no es poco frecuente ver, por ejemplo, indicadores que hacen alusión a elementos como “cantidad de reuniones”, o UE enteras sin líneas de base para el seguimiento de sus indicadores de desempeño.

En este plano debe mencionarse también la complementación con aplicaciones como “¿A dónde van nuestros impuestos?”³⁷ que, a partir de los créditos presupuestales presentes en cada AP, busca presentar de forma sencilla la orientación del gasto público.

c. Sistemas de información, monitoreo y evaluación de políticas.

El desarrollo de sistemas de información para el monitoreo y evaluación de políticas fue prolifero durante este período. Entre otras de las acciones se previó la instalación de Tableros de Control Ministerial (TCM) en once Ministerios. Los TCM permitirían integrar información de planificación, ejecución y desempeño para conocer de forma online y en tiempo real, el desempeño de una organización. Esta herramienta,

³⁷ <http://agev.opp.gub.uy/advni/#/~/-cr-eacute-dito-total-2018>

sin embargo, no terminó siendo implementado en la mayor parte de los organismos públicos.

Los sistemas de información se complementaron con el desarrollo de distintos Observatorios como los de Criminalidad, Social, Gestión Humana, Comercio Exterior, y más recientemente otros como el Observatorio Territorial del Uruguay³⁸ con un mayor foco en la presentación de características, líneas de base e indicadores claves del país o el área de política.

En ese plano, desde el 2009 se comenzaron a presentar los Reportes Uruguay Social que contenían la principal información y estadísticas respecto de asuntos como economía, pobreza, salud, educación, vivienda, empleo, etc. En el 2015 el reporte pasó a llamarse Reporte Uruguay, incluyendo nuevas temáticas como desarrollo productivo o energía³⁹.

En términos de evaluación de políticas, buena parte de los esfuerzos de AGEV se enfocaron en el desarrollo de evaluaciones DID (Diseño, Implementación y Desempeño) en políticas claves. En ese marco, se han desarrollado aproximadamente 30 evaluaciones DID, muchas de ellas sobre intervenciones estratégicas del sector público. Ello se ha complementado con algunas evaluaciones de impacto, así como con el creciente desarrollo de área de monitoreo y evaluación de políticas en los distintos organismos públicos.

Deben mencionarse asimismo una serie de iniciativas vinculadas al desarrollo de la evaluación y la GpR. Entre ellas el Plan Nacional de Desarrollo de Capacidades en Monitoreo y Evaluación que incluye: capacitaciones a funcionarios, asistencia técnica a agencias públicas, fijación de criterios y estándares comunes, conformación de redes de evaluadores, la creación de un Laboratorio de Políticas Públicas, entre otras acciones⁴⁰. A su vez, AGEV desarrolló en 2017 un *Modelo de madurez en Gestión para Resultados* con el objetivo de facilitar el desarrollo de diagnósticos y asistir a las agencias públicas en el desarrollo de capacidades de GpR.

³⁸ Ello independiente de otros observatorios que se han desarrollado de forma paralela por otros organismos, ej. Observatorio Ambiental del MVOTMA, Sistema de información de Género (INMUJERES), etc.

³⁹ <https://www.opp.gub.uy/reporte-uruguay>

⁴⁰ AGEV-OPP (2017) Plan Nacional de Desarrollo de Capacidades para el Monitoreo y la Evaluación. OPP.

8.3.1. Apuntes sobre los resultados de las reformas de GpR durante el Frente Amplio.

Las reformas de gestión encaradas por el FA han tenido un claro talante hacia la consolidación de capacidades estatales y la búsqueda por conocer y medir el desempeño del sector público. Sin embargo, no puede decirse que los distintos gobiernos del FA hayan seguido una agenda consistente de cambios. En áreas como la gestión presupuestal es posible ver continuidades y procesos sucesivos de fortalecimiento a partir de las acumulaciones realizadas en las administraciones anteriores. En términos de sistema de información y evaluación de políticas los avances son sustantivos y representan una innovación propia. Mientras que las reformas en materia de recursos humanos muestran marchas y contramarchas incluso dentro de las mismas administraciones frenteamplistas. Si bien se han consolidado sistemas y prácticas que de alguna forma logran integrarse al sector público, en una mirada general, los procesos de reforma han sido impulsos no sistemáticos y hasta mecánicos que con frecuencia caen en la ritualización de prácticas cuyo cometido es desarrollar innovación y aprendizajes en el sector público.

Los instrumentos desarrollados han generado mayor capacidad en distintos planes. En primer lugar, para el control y transparencia presupuestal. Los organismos rectores tienen mayores herramientas para monitorear la ejecución del gasto y su eficiencia. En segundo lugar, indicadores y políticas importantes tienen un monitoreo periódico que permite tanto al gobierno como a otros actores involucrados (oposición, ciudadanía, medios) conocer el desempeño del sector público en áreas estratégicas.

La mayor debilidad de los instrumentos radica en su capacidad de integración. Aunque ya forman parte del panorama de la administración pública, su institucionalización como parte de los componentes estratégicos de la gestión pocas veces está asegurada. Es decir, no es fácil identificar una estructura de incentivos para políticos o burócratas que favorezca el uso de estas herramientas más allá de su utilización frecuentemente simbólica. Las herramientas pasan rápidamente a ser parte del rito burocrático (“una planilla más a completar”) más que un medio para tomar decisiones informadas. Las prácticas ya instaladas y la cultura normativista rápidamente ritualizan los instrumentos de innovación. Sumado a ello, la mayor parte de los intentos, con excepción de las empresas públicas, se alojaron en la administración central. Las reformas en Entes Autónomos y Servicios Descentralizados han sido escasas, lo que no permite desbordar hacia algunos organismos con ejecución presupuestal importante.

Cuadro 8.3. Principales cambios en GpR durante los gobiernos del Frente Amplio

	Gestión Humana y reestructuras organizativas	Presupuesto y calidad del gasto	Sistemas de información, monitoreo y evaluación de políticas.
Vázquez (2005-2010) – Transformación Democrática del Estado	<ul style="list-style-type: none"> - Intento de creación de un nuevo sistema de carrera - Creación de cargos de Alta Conducción en la Administración Central atados a compromisos de desempeño - Desarrollo del Sistema de Gestión Humana - Desarrollo de compromisos de gestión para las UE - Creación de Unidades de Planificación, Gestión del cambio y Mejora Continua. 	<ul style="list-style-type: none"> - Inicio de un presupuesto estilo <i>output-budgeting</i>. 	<ul style="list-style-type: none"> - Desarrollo de sistemas de información para la gestión interna (Planificación y evaluación PEG-SEV) - Desarrollo de sistemas para la gestión de políticas - Comienzo de reportes generales sobre indicadores claves del país
Mujica (2010-2015)	<ul style="list-style-type: none"> - Instalación de la Comisión de Compromisos de Gestión - Supresión de los cargos de Alta Conducción - Aprobación de un nuevo Estatuto del Funcionario Público con nuevos cargos de Conducción (no ejecutados) - Creación de Uruguay Concurra para el ingreso a la función pública 	<ul style="list-style-type: none"> - Instalación de Áreas Programáticas y mediciones de desempeño al presupuesto y rendiciones de cuenta. - Desarrollo de aplicaciones para rendición de cuentas sobre gasto público 	<ul style="list-style-type: none"> - Consolidación de presentación de reportes de indicadores clave del país - Comienzo de desarrollo de evaluaciones DID
Vázquez (2015-2020)	<ul style="list-style-type: none"> - Aumento en el número de compromisos de gestión institucionales 	<ul style="list-style-type: none"> - Vinculación de gasto e indicadores presupuestales a metas internacionales (ODS) 	<ul style="list-style-type: none"> - Profundización de evaluaciones de desempeño desde OPP - Desarrollo de un Plan Nacional de Capacidades de Evaluación - Desarrollo de herramienta para asistencia en la elaboración de diagnósticos de GpR - Creación de nuevos sistemas de información a nivel sectorial (justicia, educación)

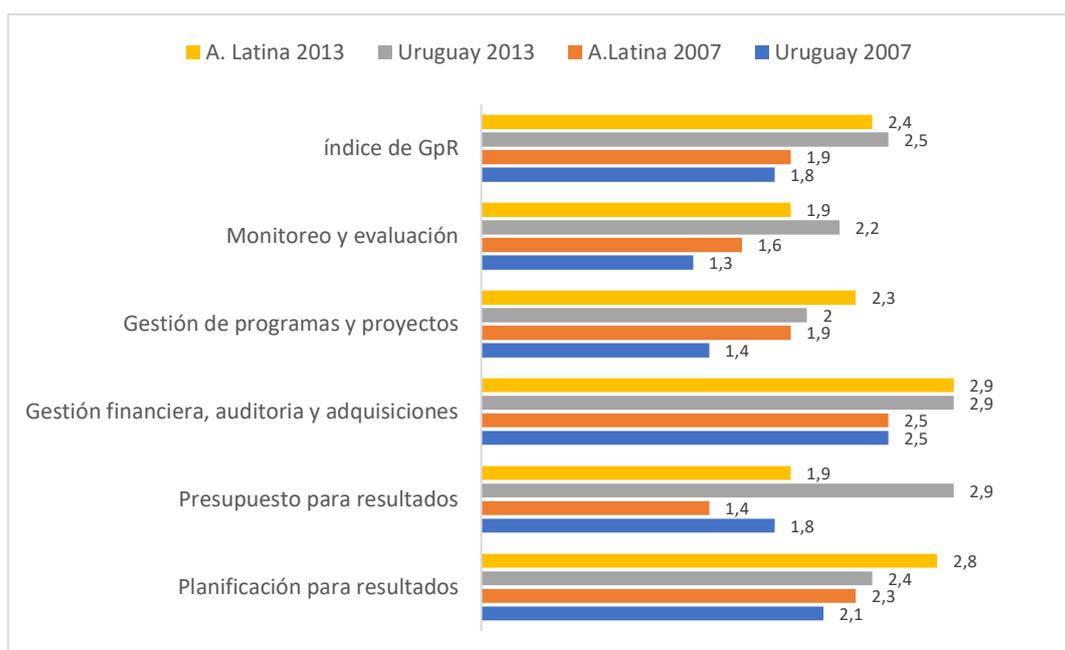
Fuente: elaboración propia.

Los avances en materia de GpR si bien cuentan ya con varios años de acumulación todavía parecen ser tímidos a la hora de orientar la discusión estratégica o convertirse en insumos reales para la toma de decisiones en las organizaciones. La mayor parte de los controles y decisiones de política todavía son tomadas bajo una lógica de *inputs*. Las formas de manejo de los recursos humanos y financieros no han tenido cambios sustanciales hacia un modelo de gestión de desempeño completo que lo vincule a resultados.

8.4. Caracterización de los períodos según tipos ideales de GpR

A partir del auge de la GpR como concepto de análisis, distintos autores en la región han realizado esfuerzos de medición y caracterización de las administraciones públicas latinoamericanas. Analizando las reformas de la década de 1990, Ospina y Cunill (2012) caracterizaron a Uruguay como un modelo orientado al presupuesto como consecuencia de su énfasis en los aspectos contables del seguimiento del desempeño. Los estudios sobre períodos más recientes fueron abordados por trabajos del BID, principalmente García López y García Moreno (2010) y Kaufman, et al. (2015). Manejando el concepto de Gestión por Resultados para el Desarrollo (GpRD) desarrollaron una serie de dimensiones y un índice para medir el desempeño de los países. Tanto en la medición realizada en 2007 como en la de 2013 Uruguay se encuentra entre los países de desarrollo medio, aunque se señala un avance sustancial del país entre ambos períodos. Estos avances están dados principalmente por el desarrollo de la presupuestación en base a AP con su consiguiente definición de objetivos y metas, así como la progresiva institucionalización de sistemas de seguimiento y medición de desempeño de la gestión (Armijo y Sanginés, 2015; Makon y Varea, 2015; Feinstein y García Moreno, 2015). Así, por ejemplo, Feinstein y García Moreno (2015) señalan que el sistema de seguimiento y evaluación de la gestión pública en Uruguay tiene un nivel de institucionalización *medio*, dado por la creación de áreas específicas y herramientas, pero el uso de la información para analizar y/o corregir metas es aún *bajo*.

Gráfico 8.1. Desarrollo de la GpRD en Uruguay y América Latina (BID)



Fuente: García López y García Moreno (2010) y Kaufman et al., (2015).

A partir del análisis realizado en las páginas anteriores, podemos utilizar la tipología de Bouckaert y Halligan (2008) para caracterizar el desarrollo de la GpR en los distintos períodos de gobierno. Considerando las dimensiones de análisis de estos autores, previo al proceso de reforma de 1996, el primer intento sistemático por abordar los problemas de gestión del aparato estatal, podemos hablar de un modelo tradicional o de *pre-resultados* en tanto prácticamente no existían los instrumentos mínimos para la medición de desempeño ni el enfoque en la administración para tal fin.

El período que va desde el año 1996 hasta el 2005 puede caracterizarse como de *administración de resultados*, es decir, el más básico entre los que contienen lógicas de desempeño. Ello se sustenta en un enfoque de medición basado casi exclusivamente en la eficiencia presupuestal y la medición del vínculo entre insumos y productos, la cual fue realizada además con importantes carencias en su calidad. Sumado a ello, las lógicas de análisis de desempeño no superaban las estrictamente vinculadas a la organización, con escasas referencias a la arena general de políticas.

La medición de los resultados se desarrollaba mayormente en base a registros administrativos fundados en insumos, procesos y eventualmente productos. Los sistemas de medición especializados eran prácticamente inexistentes. Previo a 2005, los mayores niveles de desarrollo se dieron en términos de incorporación de la información en tanto se desarrollaron diferentes sistemas con algún grado de integración (Berretta, 2007), pero para funciones específicas de gestión, principalmente las

financieras. Como tal, el uso de la información de desempeño era limitado y vinculado a circuitos internos, principalmente de asignación y control del gasto.

En el período posterior al 2005, particularmente del 2007 en adelante, puede notarse un corrimiento hacia el tipo ideal que le sigue en nivel de desarrollo, *gestión de resultados*. Se registran avances tanto en términos de amplitud como profundidad. En el primer caso asociado a un mayor intento por vincular insumos a productos y resultados, tanto en los procesos de presupuestación como en las evaluaciones de desempeño. En el segundo caso, la creación de las AP en el presupuesto son un intento por establecer de forma más clara una cadena de resultados desde las acciones de las UEs y los Incisos hacia miradas globales de las arenas de políticas. No obstante, el proceso suele tener un importante grado de rutinización y no siempre cuenta con capacidad de influir de forma efectiva sobre la evaluación o los cambios de políticas.

Cuadro 8.4. Desarrollo de GpR en Uruguay (1996-2020)

Período	1996- 2005	2005-2020
Tipo ideal más característico	Administración de resultados (<i>performance administration</i>)	Gestión de resultados (<i>management of performances</i>)
a. Amplitud	Limitada: enfocada en la eficiencia financiera y productividad (medición de insumos y parcialmente productos)	Intento de vínculo: insumos-productos-resultados.
b. Profundidad	Micro. Enfocado en el desempeño de los Incisos.	Cierto vínculo de resultados entre UE-Incisos y arenas de políticas.
5. Medición	Registro de datos administrativos, objetivo, mayormente insumos y procesos	Desarrollo de sistemas de medición de desempeño generales y especializados, no siempre vinculados.
6. Incorporación	Algo, mayormente vinculado a la ejecución financiera.	Desarrollo y presentación sistemática de reportes. Incorporación no es sistemática en toda la AP. Ej. Carencias en compromisos de gestión
7. Uso	Limitado, interno, circuito único para asignación y control del gasto.	Procesos desconectados, bajo uso de información de desempeño.

Fuente: Elaboración propia en base a Bouckaert y Halligan (2008).

Este período registra importantes avances en términos de medición de resultados a partir de la mencionada creación de sistemas de información sectoriales (políticas sociales, educación, salud, seguridad, etc.) que recopilan tanto información de registros administrativos como la sistematización de políticas e indicadores de resultados. En otros casos, se perfeccionaron sistemas ya existentes, en particular respecto de la gestión financiera, los recursos humanos o la planificación. Es una etapa también fundacional en la creación de áreas de evaluación tanto transversales (AGEV) como a nivel sectorial (Freigedo et al, 2017). Estas áreas alojan a los sistemas de información y desarrollan metodologías que ayudan a conformar un “ecosistema” que valorizó la medición de resultados de políticas.

Entre los puntos débiles de medición de desempeño se encuentra el bajo desarrollo para la evaluación de funcionarios, tanto de línea como de conducción, en base a criterios de desempeño (Iturburu, 2014) e incluso a nivel organizacional. En la mayor parte de los casos funcionan de forma paralela a otros sistemas de evaluación de políticas.

La incorporación de información de desempeño ha mostrado avances que se evidencian en el aumento de los reportes e informes, en algunos casos de forma ya sistemática. Por ejemplo, la presentación de información de desempeño en los tomos anexos al presupuesto se realiza con regularidad desde el 2010 e incluso se ha ido ampliando en información. Así también existen reportes periódicos respecto de indicadores globales del país. La información de desempeño, no obstante, no está adecuadamente presente en otros instrumentos claves como los compromisos de gestión. Aunque éstos han aumentado en cantidad, están lejos de cubrir a toda la administración e incluso áreas claves dentro del gobierno. Los compromisos suelen tener un carácter institucional, es decir, no vinculado a gerencias, y en la mayor parte de los casos, se utilizan para reflejar acciones que la organización ya realiza o no requieren mayor esfuerzo en términos de mejora del desempeño. Así también, las planificaciones estratégicas, aunque se han extendido, suelen tener un carácter simbólico, que no logra orientar verdaderamente las pautas de acción de las organizaciones públicas.

Cuadro 8.5. Desarrollo de herramientas de GpR en Uruguay

Instrumentos de GpR	Descripción
Planificación Estratégica	No existe documento de planificación de todo el gobierno, La planificación se refleja mayormente en el presupuesto nacional y las sucesivas RC. Existen planes sectoriales, y en algunos casos de organismos.
Presupuesto por resultados	Organizado en base a Área Programáticas que cubren el panorama de sectores de políticas. Ello se vincula a gasto e información de resultados, aunque con desarrollos muy dispares para efectivamente analizar el desempeño de las organizaciones.
Reportes de desempeño y rendición de cuentas	Creciente desarrollo de informes y reportes para la rendición de cuentas. No siempre vinculado los resultados a la gestión de las políticas.
Sistemas de seguimiento, evaluación de políticas y programas	Creciente desarrollo de sistemas de información y en menor medida de evaluación de políticas.
Evaluación institucional y de calidad de los servicios	Escaso uso de herramientas de evaluación institucional y calidad de servicios (ej. satisfacción de usuarios).
Reportes de auditoría	Mayormente vinculados a procesos administrativos.
Compromisos de gestión	Creciente uso de compromisos de gestión, aunque todavía para una porción menor del sector público, alto nivel de rutinización de la herramienta.
Evaluación de funcionarios	Altamente rutinizada sin mayores consecuencias para la medición del desempeño ni del funcionario.

Fuente: elaboración propia

Finalmente, el uso de las herramientas e información de desempeño ha tenido avances, aunque es posiblemente el punto más débil dentro del esquema de GpR en

Uruguay. El uso de la información de desempeño suele ser escaso y compartimentado. En la mayor parte de los casos, los “resultados” de la gestión son utilizados para rendición de cuentas externas y es escaso el uso como instrumento de mejor interna.

8.5. Propósito de la revisión y caracterización de la GpR en Uruguay

La revisión y caracterización de los procesos de reforma del sector público en Uruguay, con énfasis en los aspectos de desempeño, tiene el propósito de ubicar al caso de estudio en el contexto institucional y político más amplio en el que está inscripto. Es decir, identificar tendencias, fuerzas y restricciones que, aunque no involucran únicamente al caso, operan sobre el mismo. Así, es posible destacar una serie de características institucionales y políticas relevantes.

En primer lugar, en el plano más general, la mencionada construcción institucional de tipo continental-europeo del aparato estatal genera un sistema de reglas que tiene consecuencias para las reformas del sector público en tanto se requieren importantes cambios normativos, en algunos casos de tipo constitucional, lo que enlentece los procesos y los embarca en negociaciones complejas.

A su vez, los funcionarios públicos formados en esta cultura organizacional fuertemente legalista y procedimental presentan mayores dificultades para adoptar perspectivas y prácticas más orientadas al desempeño en tanto buena parte de sus funciones están enfocadas en observar y hacer cumplir las reglas más que en el desarrollo de ideas o prácticas que mejoren el desempeño de su organización. Como tal, los métodos de control y evaluación de la gestión basados en resultados suelen ser ajenos a las prácticas cotidianas o adaptarse con dificultad. Muchas veces se tornan en prácticas rituales, similares a la aplicación de procedimientos típicos de la administración pública tradicional.

Asociado a lo anterior, y como se mostró en el recorrido de las reformas, las mismas suelen tener un fuerte enfoque en la mejora de los aspectos procedimentales como la ejecución presupuestal o la simplificación administrativa (eficiencia) más que en el desempeño de las políticas (efectividad).

La gestión de los recursos humanos, aunque con una indudable base weberiana en sus criterios y forma de organización, ha estado también mediada por criterios político-partidarios o personales. La relación entre políticos y burócratas favorece una valoración de criterios políticos o personales sobre aspectos técnicos o vinculados a resultados. Ello limita la consolidación de una alta burocracia profesionalizada, activa como agente de cambio, fuente de ideas, y con intereses propios en el impulso a

reformas de gestión. La ausencia de un proceso de consolidación de cargos de Alta Conducción refuerza esta tendencia.

Aunque la reforma del sector público siempre estuvo presente con mayor o menor nivel de intensidad en la agenda política desde 1985 en adelante y son los períodos que van de 1996 al 2000 y del 2007 al 2010 los que evidencian mayor centralidad como asunto de gobierno. No obstante, las reformas siempre fueron de alguna manera incompletas – no por el hecho que siempre se requieran nuevos ajustes por realizar o las etapas naturales de un proceso profundo de cambios – sino porque áreas importantes permanecían mayormente intocadas o con cambios divergentes. Ello se ha dado en ocasiones por cambios de gobierno con nuevos enfoques y prioridades y en otros casos por la ausencia de un libreto general de reformas que permita darles sostenibilidad a las reformas.

Aunque hay espacio para cambios e innovaciones, no existe un liderazgo claramente reconocido. Ante la ausencia de estrategias generales, las organizaciones realizan cambios bajo un enfoque unilateral más que sistémico lo que deriva en ocasiones en inestabilidad, superposición o descoordinación de acciones. De esta forma, en algunas áreas hay espacio para cambios incrementales (por ejemplo, gestión financiera o sistemas de información) en donde se procesa una sostenida acumulación de capacidades, mientras que en otras áreas más sensibles a afectar intereses (gestión humana) los cambios sufren marchas y contramarchas que no permiten formar un conjunto coherente de reformas.

En síntesis, un marco general de reglas que torna complejo la ejecución de reformas del sector público y promueve una cultura organizacional legalista y procedimental. Una relación entre políticos y burócratas que no privilegia la valoración de los aspectos de desempeño y una alta burocracia con escasa capacidad para liderar procesos. Ello se conjuga con reformas normalmente parciales y en donde conviven diferentes enfoques. Si bien estos elementos no deben ser considerados en absoluto como determinantes para el caso de estudio son parte del universo de factores que operan y constituyen el marco político e institucional en el cual está inserto.

9. La construcción de la institucionalidad policial y sus reformas en Uruguay previo al 2005

“Lo nuestro era romántico y artesanal”.

(Entrevista a Ex jerarca de gobierno)

9.1. La progresiva (y lenta) conformación de una policía moderna

La Policía es una de las instituciones más antiguas del Uruguay, incluso señalada como precedente al nacimiento del Estado⁴¹. Esto le otorgó un lugar central en la constitución del aparato estatal moderno, aunque, frecuentemente subsumida a la estructura militar. En su etapa de conformación, la policía vivió distintos momentos de organización y modernización que dieron lugar al nacimiento de las comisarías (1888), el Instituto de Formación Profesional (1943) y distintos cuerpos especiales de operación, entre otros hitos (Timote, 2015; Clavijo, 2017).

Durante su constitución, la conducción de la policía era otorgada a un Jefe Político, una figura partidaria representante del gobierno en el departamento que articulaba entre los intereses políticos y las estructuras de seguridad. En las primeras décadas del Siglo XX, el jefe político fue también utilizado como cargo de reparto entre blancos y colorados, reflejando así el esquema de coparticipación entre partidos en los territorios. En el caso de Montevideo, la jurisdicción de mayor jerarquía, las jefaturas eran frecuentemente otorgadas a militares retirados afines ideológicamente al gobierno. Las jefaturas fueron a su vez, organizadas en seccionales o “comisarías”, por encontrarse a cargo de un comisario, quienes gozaban de gran autonomía dentro de su jurisdicción (Vila, 2012).

La policía nacional nace entonces atada a las lógicas de patronazgo, características de la época, con fuertes asimetrías internas y espacios feudales de autonomía (Paternain, 2014). En ese contexto, buena parte de los intentos modernizadores se desarrollaban únicamente en los ámbitos centrales, existiendo una importante diferencia entre la Jefatura de Montevideo y las del resto del país.

A partir de la década de 1960, bajo un contexto de mayor tensión política, comienzan una serie de intentos modernizadores y cambios organizacionales que

⁴¹ El 18 de diciembre de 1829 ha sido instituido por ley, como fecha histórico - legal de "creación de la Policía Nacional Uruguaya. La Asamblea General Constituyente y Legislativa del Estado crea el cargo de Jefe Político en cada departamento (...). Extraído de: <https://policia.minterior.gub.uy/index.php/institucional/historia>

tienen su mayor hito en la aprobación de la Ley Orgánica Policial⁴² (LOP). La LOP propició la aparición o reorganización de funciones especializadas dentro de la policía bajo Direcciones Nacionales que luego continuarían desarrollándose durante la dictadura cívico-militar. Esta ley también fijó un régimen de ingreso a la carrera policial, su estructura escalafonaría y de jerarquías, los criterios de ascenso y un reglamento de disciplina (Vila, 2012). La LOP crea también, la Escuela Nacional de Policía. Si bien las jefaturas continuaron manteniendo algunas actividades de formación, la educación policial, especialmente para los oficiales superiores quedó concentrada en la capital (Clavijo, 2017). Por último, la LOP creó la Inspección Nacional de Policía (Art. 10) como mando directo de las Jefaturas de Policía, Dirección Nacional de Bomberos y Dirección Nacional de Policía Caminera y asesor técnico del ministro del Interior. Sin embargo, esta figura fue derogada unos meses después por la Ley. N.º 14.050 del 23 de diciembre de 1971.

El período dictatorial comenzado en 1973 consolida una policía subsumida a las jerarquías militares. Ello se reflejó en la ubicación de mandos militares en los cargos policiales, tanto a nivel central como territorial, y en el endurecimiento de la disciplina y el comando característico de las formas castrenses. Sin embargo, este período está caracterizado por una continuación del proceso de unificación y modernización burocrática de la policía, iniciado en los años previos, en base a una fuerte impronta autoritaria.

En términos de recursos humanos, se unifica la carrera del personal superior a través de un sistema de destinos nacionales⁴³, se amplía la carrera para el personal subalterno⁴⁴, y se integra a los funcionarios contratados del Ministerio (docente, jornaleros, etc.) bajo el régimen administrativo policial⁴⁵. Este último punto, marca así una “policialización” de la estructura civil a la interna del Ministerio. Entre los cambios organizativos se destacan las transformaciones institucionales y operativas realizadas en la Jefatura de Montevideo que define con mayor precisión la organización, dependencias y funciones de la Dirección de Seguridad que integra a todas las seccionales policiales del departamento⁴⁶. De igual forma, en 1981, se procesa una reorganización de la estructura administrativa del Ministerio conformado cinco departamentos y cuatro asesorías. Durante esta etapa, ya en la década de 1980 comienzan, además, aunque de forma rudimentaria, los primeros intentos de sistematización de información en materia de criminalidad y reclusión. (Vila, 2012).

⁴² Ley N.º 13.963 del 22 de mayo de 1971.

⁴³ Decreto Ley N.º 14.631 del 24 de marzo de 1977.

⁴⁴ Decreto Ley N.º 14.637 del 31 de marzo de 1977.

⁴⁵ Decreto N.º 193/975 del 31 de marzo de 1975.

⁴⁶ Decreto N.º 256/976 del 11 de mayo de 1976.

Los cambios desarrollados durante la dictadura, y sus años previos, marcaron unos primeros visos de modernización, aunque aún con fuertes carencias (por ejemplo, en el reclutamiento de personal), y vinculados a dar respuesta a las necesidades del gobierno autoritario. Este intento de unificación y profesionalización del cuerpo policial se dio en un contexto de militarización de la institución que limitó su capacidad para desarrollar prácticas y metodologías de tipo policial. La restauración democrática intentaría progresivamente modificar esas pautas que luego de más de una década de dictadura estaban fuertemente arraigadas.

9.2. La restauración democrática

La restauración democrática encuentra al Ministerio del Interior y la Policía Nacional en una situación de debilidad institucional para ejercer sus funciones. Dos testimonios de entrevistados de rango policial dan cuenta del contexto de la policía frente a la restauración democrática de 1985 y sus años previos:

“Cuando ingresé la policía, en el año 1982, estaba totalmente estancada y subsumida a lo militar, por lo tanto, era una institución que no tenía su identidad propia (...) cuando ingresa la democracia fue un momento muy difícil, introducir a nuestro personal que estábamos en democracia que había derechos, deberes y obligaciones, fue una etapa difícil que el policía entendiera esa situación” (Entrevistado N° 20).

“La policía tenía régimen militar, hasta el año 1985, que quedó sin efecto, pero todo eso quedó marcado por mucho tiempo” (entrevistado N° 21).

El primer período democrático (1985-1990) estuvo marcado, sin embargo, por una escasa impronta reformista. Se destaca la restitución de funcionarios policiales destituidos durante la dictadura y la recomposición de su carrera⁴⁷, diversos procesos de racionalización administrativa en las dependencias del Ministerio y la gradual disminución de la severidad en las sanciones⁴⁸.

Un punto importante del proceso de desmilitarización es que las jefaturas de policía dejan progresivamente de ser ocupadas por militares y pasan a estar a cargo tanto por civiles como por oficiales de policía retirados. En la medida que avanzó la década de 1990 las jefaturas irían siendo ocupadas en su mayoría por funcionarios policiales en situación de retiro. Además de algunos cambios organizativos, creaciones

⁴⁷ Decreto 80/987 del 17 de febrero de 1987.

⁴⁸ El Decreto 516/985 del 25 de setiembre de 1985 fija un nuevo reglamento general de disciplina de los funcionarios policiales.

institucionales e incorporación de recursos técnicos y materiales (véase Vila, 2012), durante este período se comienza un proceso de promoción de la actividad privada en seguridad a través de la creación de las empresas de seguridad, proceso que se profundizaría durante los siguientes períodos de gobierno.

El gobierno de Lacalle (1990-1995) siguió una impronta similar a su antecesor en cuanto a la implementación de reformas en el seno del Ministerio del Interior. Se procesaron nuevos cambios organizativos y reglamentaciones a la interna de las direcciones con el fin de especializar funciones o definir sus cometidos, así como redistribuciones territoriales en seccionales del interior del país. Se establecieron nuevos parámetros de cálculo salarial y aumentos a toda la escala policial⁴⁹ y la posibilidad de ejercer redistribuciones de funcionarios policiales a otros incisos⁵⁰.

Otro punto relevante refiere al comando de la Policía. El Art. 143 de la Ley N.º 16.170 (Ley de presupuesto) le otorgó al cargo de Subdirector General de Secretaría (cuarto cargo en línea jerárquica del Ministerio) los cometidos de Inspección General de la Policía. La conducción de la policía no se institucionaliza como un cargo autónomo, sino que se le otorgan como parte de sus cometidos al Subdirector General de Secretaria, quien debía ser un Oficial Superior en situación de actividad o retiro, manteniéndose de todos modos como un cargo de confianza. Este período tuvo, además, que enfrentar una huelga policial en 1992, hecho sin precedentes en la historia del país, y un enfrentamiento entre policías y manifestantes en las inmediaciones del Hospital Filtro, a raíz del pedido de extradición de ciudadanos vascos presuntos integrantes de ETA.

La segunda presidencia de Julio María Sanguinetti (1995) contó con una serie de cambios legislativos y de políticas relevantes en el seno del Ministerio del Interior, a cargo de Didier Operti (1995-1998). Como consecuencia del aumento del delito, se aprobaron dos leyes de seguridad ciudadana, mayormente enfocadas en el endurecimiento de penas⁵¹. En términos operativos, se permitió la contratación de personal retirado para la creación de una Policía Ciudadana para tareas de prevención⁵², se creó en Montevideo una unidad de respuestas rápida (Agrupamiento Táctico de Seguridad)⁵³ y se dio participación a los militares en la custodia perimetral de cárceles. Por otra parte, a partir del Decreto 309/997 al Subdirector General de Secretaría se le adiciona una denominación a la función (no al cargo) de Director de la Policía Nacional en su rol de inspección Nacional de Policía al cual se le definen con

⁴⁹ Ley N.º 16.333 del 1 de diciembre de 1992.

⁵⁰ Decreto N.º 406/990 del 21 de setiembre de 1990.

⁵¹ Ley N.º 16.707 del 12 de julio de 1995 y Ley N.º 16.928 del 22 de abril de 1998.

⁵² Ley N.º 16.814 del 21 de marzo de 1997 y Decreto 120/997 del 24 de abril de 1997.

⁵³ Decreto N.º 390/996 del 15 de octubre de 1996.

más precisión sus funciones: coordinación del funcionamiento de la Policía Nacional, asesoramiento al Ministro, inspección, ordenar y supervisar investigaciones, etc.

No obstante, uno de los cambios más relevantes de este período es la creación del Programa de Seguridad Ciudadana (PSC)⁵⁴ desarrollado con apoyo financiero del BID. El PSC comienza a funcionar en 1998 y duraría hasta el año 2004. Su ejecución fue un primer intento por abordar los asuntos de seguridad ciudadana con un enfoque del delito multidimensional que superara lo puramente represivo y trabajara sobre sus causas. Implicaba, además, una importante inversión y un formato de intervención innovador (Trajtenberg, 2008).

El Programa se implementó a partir de una Unidad de Coordinación ejecutiva y cinco áreas. Las acciones del PSC se organizaron en cuatro subprogramas. El primero denominado “Acciones en el Ministerio del Interior” se enfocaba en el fortalecimiento de la Dirección Nacional de Prevención Social del Delito (DNPSD) a través de la creación de bases de datos y recursos. En este subprograma se preveían también campañas de sensibilización sobre las situaciones de delito y acciones de relacionamiento Policía-Comunidad. El segundo programa estaba orientado a jóvenes, con el objetivo de reducir su participación en delitos y propiciar la rehabilitación. Este componente incorporaba la creación de un Centro Nacional de Rehabilitación. El tercero se orientaba hacia la prevención de los delitos en la comunidad, y el cuarto abordaba los temas de violencia familiar (Rivero, 2007; Trajtenberg, 2008).

Figura 9.1. Estructura organizativa del Programa de Seguridad Ciudadana



Fuente: Rivero (2007).

A partir del Centro de Información del PSC y la Oficina Central de Información Táctica (OCIT) de la Jefatura de Montevideo se da origen al Sistema de Gestión Policial (SGP). Este sistema consistió en la instalación de un software en las jefaturas de Montevideo y Canelones que permitía georreferenciar el delito y establecer pautas operativas (Rivero, 2007). El SGP permitía pasar de registros manuales a información

⁵⁴ Decreto N.º 139/998 del 1 de junio de 1998.

estadística y de gestión para el trabajo policial. Implicaba también, comenzar un proceso de tratamiento de información que permitiera caracterizar de mejor forma los delitos, y su contexto, ayudando así a la toma de decisiones.

No obstante, los testimonios señalan un proceso timorato y con muchas dificultades para consolidarse en la interna del Ministerio. El PSC propició la incorporación de una serie de profesionales en el seno del Ministerio del Interior (Vila, 2012) algo que no se daría sin dificultades, y marcarían las distancias con el mundo policial:

(...) en la vieja guardia no cayó muy bien. «Ahí vienen los muchachos del BID a decirnos lo que tenemos que hacer», un día un oficial me dice «y Ud. qué sabe de policía?»" (entrevistado N° 18).

El período de gobierno de Jorge Batlle (2000-2005) con Guillermo Stirling⁵⁵ como Ministro del Interior continuó con la ejecución del PSC, y es de hecho, en estos años en donde tendría su mayor desarrollo. Durante este período se avanzó en la sistematización de datos de criminalidad a partir de la creación de una oficina especializada, el Departamento de Datos, Estadísticas y Análisis. Este es posiblemente el primer intento sistemático de recopilación y manejo de información estadística y resultados realizado en el ministerio, lo que posteriormente daría lugar al nacimiento del Observatorio Nacional sobre Violencia y Criminalidad en 2005 que buscó profesionalizar este proceso.

En términos operativos, se incorporaron algunas mejoras tecnológicas y de despliegue policial como la creación de la línea 911 y la instalación de GPS en los patrulleros, punto que generó gran resistencia entre los oficiales. A su vez, tomando experiencias de EE. UU, las autoridades de la época promovieron un cambio en el sistema de patrullaje a partir de radios de acción por cuadrícula, pero el alto costo de este sistema hizo que debiese suspenderse. En ese marco, se ensayó un esquema de división de las 24 jefaturas en distritos que las aglomeraban con el fin de hacer más eficiente el trabajo. Sin embargo, esta experiencia fue valorada como muy negativa y con un bajo nivel de involucramiento del cuerpo policial (Vila, 2012) lo que hizo retornar al esquema clásico de funcionamiento.

Por otra parte, se establecieron nuevas reorganizaciones funcionales y reglamentaciones, así como un reforzamiento de los medios para el trabajo policial, y se puso énfasis en la policía comunitaria y las comisiones de seguridad barrial como forma de acercamiento con los ciudadanos. Con el objetivo de profesionalizar la fuerza,

⁵⁵ El. Esc. Guillermo Stirling ya venía ocupando la cartera del Ministerio del Interior desde el año 1998 bajo la presidencia de J.M. Sanguinetti.

se incorporaron nuevos profesionales al Ministerio, en su mayoría abogados y escribanos para funciones ejecutivas, luego de un proceso de formación.

9.3. El modelo de gestión pública (y política) de la policía 1985-2005

Los procesos de reforma en el Ministerio del Interior estuvieron marcados por una agenda azarosa e inestable de cambios (Paternain, 2014), aunque, no obstante, en línea con el contexto político de la época. El retorno a la democracia derivó necesariamente a una recomposición administrativa y normativa del Ministerio que obligaba a avanzar en una desmilitarización de su funcionamiento. El advenimiento del modelo NPM entrados los noventa, se cristalizó en una búsqueda por fomentar y regular el modelo de seguridad privada a partir del intento por reducir el aparato público. Durante la segunda mitad de los 1990s, las ideas de fortalecimiento institucional del sector público toman forma con la creación del PSC (Vila, 2008). Así, en un ministerio con bajas capacidades para el diseño de políticas y privilegio del *status quo*, los principales cambios, aunque tímidos, son impulsados desde afuera y a partir de la integración, no sin resistencias, de cuadros técnicos civiles.

Para analizar las características institucionales y políticas de este período resulta conveniente trabajar a partir de las dimensiones desarrolladas que dan cuenta del cambio institucional: el modelo de políticas, el modelo técnico-administrativo, la estructura organizativa y el arreglo entre políticos-policías. En la práctica, estas dimensiones no se encuentran separadas, sino que interactúan y forman parte de una construcción política e institucional que les va dando forma y sentido. El cuadro siguiente resume las principales características institucionales y de gestión en el Ministerio del Interior.

**Cuadro 9.1. Características institucionales y de gestión del Ministerio del Interior
(1985-2005)**

Modelo de políticas	<ul style="list-style-type: none"> - Operativa policial tradicional, vinculada a percepción de inseguridad y peso de los actores territoriales y no evidencia (a pesar de algunos intentos). - Sistema de gestión humana basado en antigüedad y no en mérito. - Innovaciones de políticas se aplican únicamente en Montevideo y Canelones
Modelo técnico-administrativo	<ul style="list-style-type: none"> - Sistemas de información, en desarrollo, pero aun parciales - Deficiencias de registro y camuflaje de cifras de delito.
Estructura organizativa	<ul style="list-style-type: none"> - Autonomía de las jurisdicciones operativa y administrativa. - Creación de programas PSC y Centro de Información, y Departamento de Datos, Estadísticas y Análisis
Arreglo políticos-policías (PSB)	<ul style="list-style-type: none"> - Hasta década 1990 <i>agency-type</i> (en el tope) designaciones de políticos leales al partido. - 1990 en adelante: <i>trustee-type</i> con características corporativas, de patronazgo y autonomía, mayor separación políticos-policía. Mantiene características de <i>agency-type</i> en tanto autoridades policiales pueden ser destituidas de forma directa.

Fuente: elaboración propia

El desarrollo institucional del Ministerio del Interior evidenció una construcción por capas de la organización, muchas veces en base a una especialización de funciones, pero no necesariamente asociado a mayor profesionalización. Los cambios más innovadores ocurrían sólo en algunas jurisdicciones (Montevideo y en ocasiones Canelones). Los cambios organizativos, por ejemplo, en los modelos operativos, tuvieron un componente más simbólico que real y, ayudado por las autonomías territoriales, frecuentemente derivó en retornos a los formatos tradicionales (Vila, 2012).

Como se mencionó, la conducción de las jurisdicciones policiales fue históricamente delegada a políticos locales como forma de asegurar lealtades, otorgar premios o bien favorecer la cohabitación entre los partidos. Ello daría paso, durante la década de 1990, a una reducción de esta práctica y una mayor prevalencia de personal policial, principalmente en situación de retiro. Sin embargo, la función de los jefes de policía estuvo principalmente confinada a un rol político, social y administrativo. Las funciones operativas o de gestión policial quedaban alojadas en el rol de Coordinador ejecutivo, en muchas ocasiones con amplia autonomía respecto los jefes de policía.

Buena parte de la tarea de los comisarios se enfocaba en el vínculo con la ciudadanía y la obtención de recursos (dinero, combustible, donaciones, etc.), a partir, entre otros, de las comisiones barriales: “parecía que ser buen comisario era el que más recursos conseguía” (entrevistado N° 20). Ello otorgaba un peso importante a los actores territoriales tanto del campo policial como de los grupos sociales, y según algunos testimonios desvirtuó de forma importante el funcionamiento.

Así, el arreglo entre políticos y burócratas (policías) preexistente antes del 2005 sufre algunas mutaciones. Su construcción original presenta características de *agency-type* al menos en el tope del sistema en tanto se designaba autoridades civiles leales al partido o ministro de turno. Desde 1990 hasta 2005, puede considerarse una combinación entre *trustee-type* y *agency-type*. En el primer caso, porque la conducción policial goza de altos niveles de autonomía respecto de las autoridades políticas en términos administrativos y operativos. Si bien ello se da bajo ciertos parámetros de lealtad, un conjunto de lineamientos políticos y un estricto marco normativo que regula su acción permite el desarrollo de prácticas corporativas y discrecionales de funcionamiento que separan el mundo de lo policial y el de lo civil. Ello se combina con un arreglo con características de tipo *agency-type* en tanto las autoridades policiales están, en última instancia, sujetas a la voluntad política, principalmente vinculado a su desempeño operativo. El arreglo exigía entonces lealtad a las autoridades políticas de turno y una competencia para gestionar el delito y las demandas ciudadanas, sobre todo de base territorial. La recompensa además de la permanencia en el cargo, la adquisición de prestigio o eventualmente el ascenso, implicaba en última instancia la no injerencia en los asuntos de la gestión policial por parte de las autoridades políticas, con excepción de casos de alta exposición pública que así lo ameritaran.

Concomitantemente, la lógica de gestión humana de la institución se construyó, por un lado, en base a un conjunto estricto de reglas formales que fijaban las pautas de ingreso, ascenso y mérito. Estas reglas convivieron, sin embargo, con prácticas informales de patronazgo, clientelismo o corporativas que minaron constantemente la consolidación de un sistema de carrera y selección de funcionarios. En primer lugar, los mecanismos de ingreso paralelos entre cuadros oficiales y subalternos desestimulaban la construcción de una carrera policial entre aquellos que ingresaban como personal subalterno. Asociado a ello, y a un esquema de formación profesional básico, los sistemas de ingreso estaban perforados por lógicas corporativas o clientelares que privilegiaban ingresos de familiares u otro tipo de vínculos (Vila, 2006).

En términos de ascenso, el importante peso dado al componente de antigüedad sobre otros como la formación o mérito consolidaba un sistema en donde se debía esperar su “turno” para el ascenso aun cuando se tuvieras las condiciones para ello. Por otra parte, las entrevistas a cuadros policiales reflejan largamente la ausencia de un sistema de carrera establecido dentro del sistema policial y la necesidad de crear vínculos o redes para acceder a los lugares deseados, un ejemplo de ello es:

En Uruguay no había camino para llegar al grupo GEO, era todo por acomodo. Tuve que ir a una comisaría hacer vínculos, alguien que me ayudara a llegar a la guardia y luego al GEO (entrevistado N.º 4).

Si bien existía, formalmente, un único escalafón, en la práctica estaba dividido de acuerdo con las jefaturas y unidades especializadas. Ello hacía que, en algunas jurisdicciones o áreas, normalmente las más grandes (Montevideo, Canelones, Maldonado) hubieran más oportunidades de ascenso en la medida que existían mayor fluidez en la generación de cargos vacantes a completar, mientras que en otras los funcionarios podían quedar estancados durante años (Vila, 2006). Las debilidades en el sistema de carrera, sumado a los magros salarios policiales propició el aumento exponencial del “servicio 222”⁵⁶ con sus consiguientes distorsiones en la operativa policial, la aparición de casos de corrupción, y en la práctica, privatización de la seguridad policial. En este panorama también, aunque con debilidades, los sindicatos policiales comienzan a formarse y articular demandas

Otro punto relevante refiere a la escasa diferenciación formal entre personal civil y policial en tanto los primeros quedaban comprendidos dentro de los escalafones policiales. Ello hacía (y hace) que no sea extraño ver profesionales como abogados, médicos o personal administrativo con el grado de “Comisario mayor” o “Sargento”.

A pesar de los incipientes desarrollos en sistemas de información y metodologías de trabajo policial a partir de la implementación del PSC, el uso de evidencia y la orientación hacia resultados fue escaso tanto para la gestión operativa como para dar cuenta de los resultados. Diferentes testimonios de policías dan cuenta de esta situación:

“Antes la policía no era profesional, era empírica. Los sargentos no planificaban era el día a día: «vos andá para allá y vos andá para allá». Uno de los grandes cambios es la oficina de análisis. Antes no existía nada de eso. Era todo a ojo. (entrevistado N° 21).

El policía en la calle patrullaba la jurisdicción teniendo en cuenta una percepción de inseguridad. El comisario en función de lo que los vecinos le decían o su propia percepción les pedía que patrullen la placita o tal esquina. Nosotros siempre hablamos de un patrullaje basado en la percepción de inseguridad, no tenés datos para establecer” (entrevistado N° 3).

“Nosotros hemos luchado para eliminar la cifra negra y sé que hubo momentos, porque hace años que estoy en la policía, que trataba de ocultar esas cifras y eso era muy malo. Como policía recuerdo que te decían “hurtos menores y hurtos mayores” y el menor parecía que no era nada.” (entrevistado N° 20).

⁵⁶ Este nombre surge a partir del artículo 222 de la Ley N° 13.318 del año 1964 establece: *autorizase a la Jefatura de Policía de Montevideo y Prefectura General Marítima a cobrar por la prestación de servicio de vigilancia especial.*

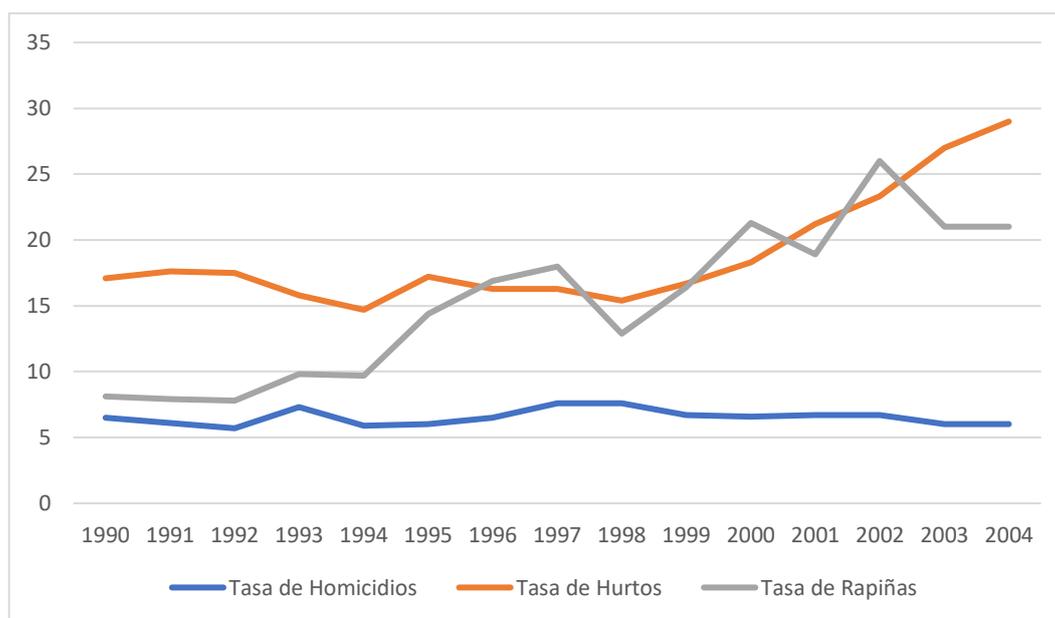
“La policía subregistraba a los efectos que no se observara su incapacidad o el desempeño en general.” (entrevistado N° 5).

Este esquema de manejo de información tenía consecuencias sobre la capacidad de decisión y control de las autoridades políticas. El control y seguimiento se realiza a partir de un esfuerzo no sistemático de la gestión policial y en buena medida guiado por percepciones, como señala un exjefarca de la cartera:

“Había poco de lógica de resultados, creo que tanto Hierro como Stirling insistieron mucho en eso y algunos resultados se empezaron a obtener” (entrevistado N° 22).

En síntesis, la matriz institucional y de gestión presente en el año 2005 refleja características que no la hacen sustantivamente diferente a las décadas anteriores. Este sistema mantenía el equilibrio y propendía a la estabilidad. Los actores privilegiaban el *statu quo* en un contexto de presencia de un marco normativo fuertemente reglado pero constantemente perforado por prácticas informales de funcionamiento. En términos de Mahoney y Thelen puede señalarse que preponderan los actores de tipo *parásito mutualista* en donde los agentes socavan la eficiencia de las reglas y se benefician de ellas, pero no afectan su supervivencia.

Gráfico 9.1. Tasas de principales indicadores de delitos (1990-2004)

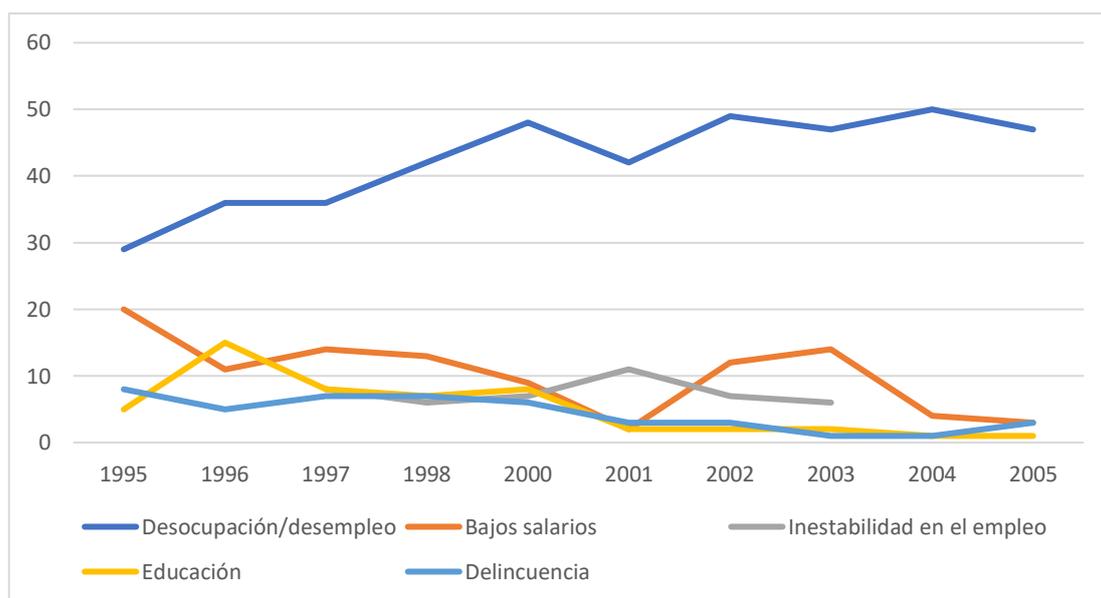


Fuente: Anuarios Estadísticos sobre violencia y criminalidad en el Uruguay, Ministerio del Interior.
Notas: homicidios cada 100.000 habitantes, rapiñas cada 10.000 habitantes, hurtos cada 1.000 habitantes.

El contexto político y social tampoco presionaba por un impulso profundo de reformas en el Ministerio. A pesar de que las cifras de delitos, principalmente de hurtos

y rapiñas, comienzan un proceso de alza en el año 1998, la situación de estancamiento y la subsiguiente crisis económica que comienza en el año 2002 ubican a la delincuencia como un problema muy rezagado en la opinión pública (y también para el gobierno) frente a asuntos como la desocupación y los bajos salarios. Sumado a ello, en la medida que el delito no parecía crecer de forma exponencial y sus cifras no se registraban adecuadamente, tanto por limitaciones técnicas y políticas que generaban subregistro la situación no parecía tener condiciones “objetivas” para desencadenar reformas profundas.

Gráfico 9.2. Problema más importante del país (respuestas seleccionadas)



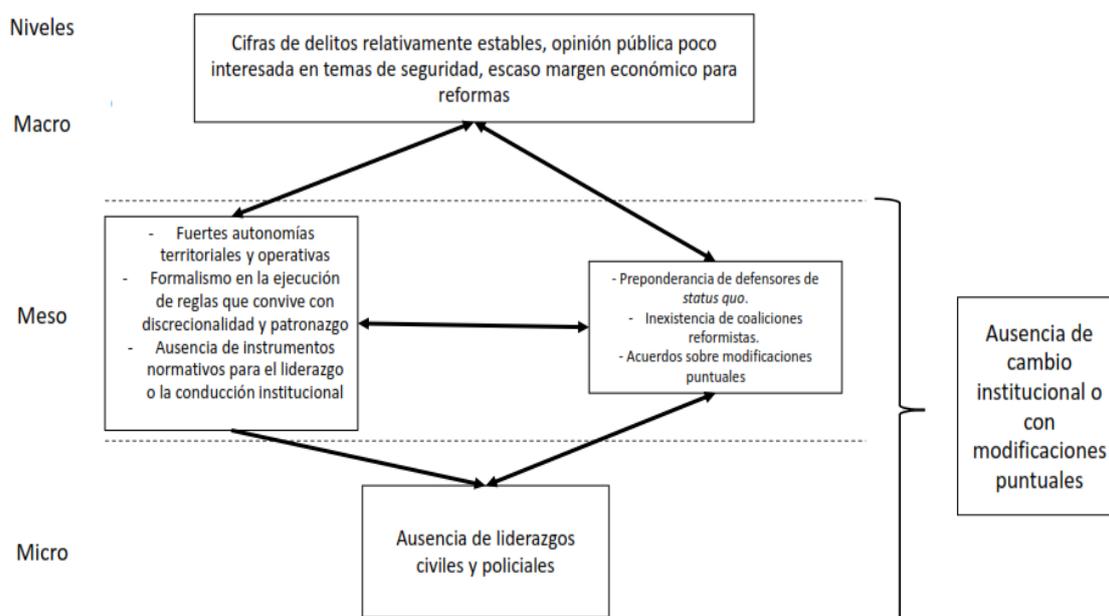
Fuente: Latinobarómetro: <http://www.latinobarometro.org>

Nota: no existen datos disponibles para el año 1999.

En este esquema, las coaliciones promotoras de cambio no se forman, o sólo pueden hacerse para modificaciones puntuales o graduales. Tampoco es posible consolidar liderazgos reformistas civiles o policiales. En el caso de los civiles por las dificultades para permear o tener injerencia en lo policial. A pesar de que a partir del PSC comienza un proceso de civilización del Ministerio, sólo logra tener injerencia en algunos aspectos puntuales del funcionamiento policial, y en algunas zonas del país, principalmente el área metropolitana. En el caso de los liderazgos policiales, además de la tendencia al *statu quo* y las autonomías entre las distintas reparticiones policiales, porque, como se mostró, la construcción normativa desarrollada otorgaba muy pocas capacidades de conducción al Director Nacional de Policía o la Inspección General. Si bien se trataba de la máxima autoridad policial, en la práctica cumplía tareas de

representación y vínculo con las autoridades políticas pero su capacidad para conducir e implementar cambios operativos era muy limitada.

Figura 9.3. Modelo de funcionamiento pre-2005



Fuente: elaboración propia

Bajo este contexto, el FA toma la conducción del Ministerio del Interior a partir de su victoria electoral del año 2004. Si bien el panorama reformista no fue absolutamente estático y es posible evidenciar algunas inversiones en recursos tecnológicos y cambios en prácticas policiales, y nuevas estructuras organizativas, prevaleció una lógica de estancamiento institucional.

10. Las reformas policiales durante los gobiernos del Frente Amplio

“Mapas de calor, matriz de competencias, evidencia, ese lenguaje no existía en la Policía” (entrevistado)

10.1. La primera administración del Frente Amplio (2005-2010): civilización y reforma del Ministerio.

El 1 de marzo de 2005 el Frente Amplio (FA) llega por primera vez al gobierno nacional. El FA asume el gobierno con mayorías parlamentarias, un amplio respaldo ciudadano y el apoyo de actores claves como los sindicatos y otras numerosas organizaciones de la sociedad civil. Sumado a ello, contaba con el liderazgo indiscutido de Tabaré Vázquez, y un entorno nacional y regional propicio para ensayar un fuerte programa de cambios al modelo de desarrollo social y productivo del país.

En ese contexto, los asuntos de seguridad ciudadana no se erigían como un eje central del primer gobierno frenteamplista. Los asuntos vinculados a la pobreza, la salud o la reforma tributaria se imponían en una agenda que priorizaría las políticas redistributivas. La seguridad ciudadana no ocupó un lugar relevante de debate en el FA previo a su acceso al gobierno nacional (Faroppa, 2009). Con excepción de los temas vinculados a situación de las cárceles, los asuntos más cercanos giraron en torno a las Fuerzas Armadas y el pasado reciente. El delito y la inseguridad eran concebidos entonces como una causa de la desintegración social y la marginación que debían ser resueltos a partir de un conjunto potente de políticas sociales que atendieran a los sectores más desfavorecidos y abogaran por el respeto a los derechos humanos.

A diferencia de otras áreas de políticas donde ya se venía trabajando, el FA asume el mando del Ministerio del Interior sin un diagnóstico claro de los asuntos propiamente policiales y sin una hoja de ruta para trabajar las políticas de seguridad (Paternain y Vila 2010). Se trataba además de un Ministerio ajeno a la tradición de izquierda en donde el FA no tenía referentes internos y se preveía una relación tensa o distante con el cuerpo policial. Tabaré Vázquez designó al Dr. José Díaz como ministro del Interior, un importante dirigente del Partido Socialista y como subsecretario al Dr. Juan Faroppa, un frenteamplista independiente quien ya había estado vinculado al ministerio a través de su participación en el Programa de Seguridad Ciudadana. La transición de gobierno resultó, sin embargo, ordenada. En el mismo mes de asunción

del nuevo gobierno buena parte de los rangos superiores policiales solicitaron pase a retiro lo que facilitó las designaciones. A pesar del desconocimiento de los actores policiales se pudieron hacer las designaciones correspondientes ubicando a policías al frente de las jefaturas y direcciones nacionales⁵⁷ (Vila, 2012; Faroppa, 2009).

Las consecuencias todavía presentes de la crisis económica del 2002 mostraban tasas de delito en ascenso y un Ministerio del Interior con bajas capacidades operativas. El informe de gestión 2005-2009 señala que al asumir el ministerio había “*una estructura desorganizada, caos administrativo, irracionalidad en el manejo de personal, clientelismo e inequidades internas*”, se menciona también la “*desactualización normativa, problemas en la formación policial*” así como una deficiente labor policial. Junto a ello, una crisis carcelaria importante con niveles de hacinamiento y escasez de recursos⁵⁸.

De allí que una de las primeras medidas fue el envío de una Ley de Humanización y Modernización del Sistema Carcelario (Ley N° 17.987) como forma de establecer una nueva política carcelaria y reducir las tasas de reclusión. Esta Ley fue duramente criticada por la oposición dado que entre sus medidas incluía la libertad provisional y anticipada de reclusos y según algunos protagonistas como Juan Faroppa “*marcó a fuego*” la primera administración del FA en el Ministerio del Interior⁵⁹.

Durante este período de gobierno, el Ministerio fue progresivamente desarrollando iniciativas para mejorar sus capacidades de manejo de información. Una de las primeras preocupaciones fue la mejora de los registros estadísticos y cifras de delito. A pesar de algunos avances durante los gobiernos anteriores, el registro y la gestión de las cifras de delito eran aún deficientes, aunque con mayores niveles de confiabilidad en Montevideo y Canelones. El creciente debate político sobre el aumento de la inseguridad también era un aliciente que forzaba a las autoridades a contar con registros más confiables y un manejo profesional de los mismos. Ello derivó en la creación del Observatorio de Violencia y Criminalidad dentro del Departamento de Datos, Estadísticas y Análisis durante el primer año. Además de ofrecer mayor transparencia en los datos, el Observatorio fortalecía una visión civil sobre los registros

⁵⁷ “*Por eso nuestra reciente decisión, compleja y ardua, al designar los nuevos jefes de policía y directores nacionales, fue tomada por exclusivas razones profesionales, sin interesarnos la filiación política de ninguno. A pesar de que la propia Constitución nos habilitaba designar en cada Jefatura de Policía, a ciudadanos y ciudadanas ajenos al Instituto Policial, preferimos designar oficiales superiores, como habíamos anunciado*”. (Palabras del ministro José Díaz, con motivo de la imposición de sus cargos a los nuevos jefes de policía y directores nacionales, 2 de marzo de 2005).

⁵⁸ Ministerio del Interior (2009). Informe de gestión 2005-2009, p.2.

⁵⁹ Faroppa, J. (2009). Seguridad Ciudadana y Ministerio del Interior. En: Elissalde, R. (Comp). Gozos y sombras del gobierno progresista. Aportes al balance. Montevideo, Dedos.

policiales y una herramienta para la toma de decisiones políticas. Como señala un exjefarca del período:

“Lo que se empezó a acercar a una cierta profesionalización o un ministerio con cabeza civil, es decir que la información la va a manejar un civil que depende directamente del ministro que cada tres meses va a hacer un análisis y después se registra todo” (entrevistado N° 18).

Esta medida se complementó con un acuerdo de fortalecimiento institucional con la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) que derivó en la construcción de un nuevo centro para la formación del personal subalterno, recomendaciones de un nuevo sistema de enseñanza, un censo de funcionarios policiales y la definición de una estrategia para la redacción de una nueva Ley Orgánica Policial. Se desarrollaron también Mesas Locales para la Convivencia y la Seguridad Ciudadana con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en un intento por promover modalidades de policía Comunitaria y fortalecimiento del vínculo territorial con otros actores públicos y sociales. En la misma línea siguiendo el programa del FA se redefinió la Fiscalía Letrada de la Policía para que funcionara como una Unidad de Asuntos Internos, y se puso a un civil al frente de ella. Todas estas acciones fueron en la línea de aumentar la profesionalización y el control civil sobre los asuntos policiales (Paternain y Vila, 2010).

A pesar de esta agenda de cambios, un aspecto llamativo fue que no se elaboró un plan estratégico que ayudara a fijar lineamientos, objetivos, fases de ejecución o presupuestación. Las autoridades no llegaron a un acuerdo sobre la necesidad de contar con este instrumento (Faroppa, 2010), en tanto era visto como una innecesaria sobreposición frente a posibles críticas o incumplimientos.

En marzo de 2007 el ministro José Díaz renuncia y junto con él, también lo hace el subsecretario Juan Faroppa. Vázquez designa a Daisy Tourné como ministra, también de extracción socialista y reconocida trayectoria parlamentaria, y a Ricardo Bernal, policía retirado, como subsecretario. La asunción de Tourné dio un nuevo impulso sobre la base los procesos ya comenzados. Se empalmó también con las reformas de la administración pública (la denominada Transformación Democrática del Estado) impulsadas desde 2007 en la Oficina de Planeamiento y Presupuesto que promovía un mayor foco en gestión por resultados, uso de evidencia en las políticas y consolidación de nuevos cuerpos profesionales (ver sección 5b). Las autoridades del Ministerio del Interior abrazaron este tipo de iniciativas como puede verse en su informe de cierre de gestión:

“La transformación del Ministerio del Interior con el enfoque de la gestión para resultados, en el marco del proceso de Reforma Democrática del Estado es y será el nexo estratégico entre el presente y los desafíos del futuro. Solamente desde una sólida institucionalidad, que permita una planificación estratégica integral y una evaluación pertinente, se pueden abordar fenómenos como el servicio 222, los nuevos modelos de policiamiento, las coordinaciones interinstitucionales, los problemas de los sistemas de rehabilitación y las políticas de acercamiento con la comunidad, entre otros” (Informe de gestión 2005-2009, Ministerio del Interior, págs. 18-19).

Distintos testimonios de entrevistados señalan, además, que el marco de reforma del Estado planteado a nivel nacional resultó funcional para los intereses de consolidación de una estructura civil en el seno del Ministerio del Interior dado que permitía la incorporación de un escalafón civil y la consolidación de áreas técnicas y administrativas profesionales. Esto permitía también incorporar un cuerpo asesor que disputara las visiones típicamente policiales sobre seguridad. No obstante, la inclusión de cargos civiles en lugares centrales de decisión sobre temas de seguridad generó resistencias en la interna policial (Vila, 2012).

En ese marco, uno de los pasos más importantes fue el intento por consolidar distintas áreas técnicas y fortalecer la Dirección General de Secretaría. Este tipo de reformas buscaban profundizar la estructura civil y comenzar un proceso de “despolicización” del Ministerio, como un ente distinto de la Policía Nacional. En esa línea, se desarrolló una importante reestructura en el casco central del Ministerio del Interior que incluía la creación de nueve gerencias civiles. Se creó un área Política Institucional y Planificación Estratégica directamente dependiente del ministro y ocho gerencias que buscaron profesionalizar la gestión de la Dirección General de Secretaría (Financiera, Servicios Tecnológico, Jurídico Notarial, Infraestructura, Logística, Servicios Administrativos, Gestión y Desarrollo Humano, Contralor de Servicios de Seguridad).

Al frente de cada una de estas nuevas áreas se previó la creación de cargos civiles gerenciales, en línea con la implementación del nuevo Sistema de Retribuciones y Ocupaciones (SIRO), impulsado desde la ONSC. Para ello, se crearon nueve cargos del Escalafón CO "Conducción", Subescalafón CO3 "Alta Conducción", Grado 17 y cinco cargos de Director de División, Escalafón CO "Conducción", Subescalafón CO2, franja CO2 C, Grado 16⁶⁰. Junto a ello se crearon siete cargos correspondientes al Escalafón Profesional y Científico (PC) para el área de Planificación Estratégica⁶¹.

⁶⁰ Ley de rendición de cuentas 2007, N° 18.362, art. 138.

⁶¹ Art. 139.

El área Política Institucional y Planificación Estratégica fue entendida como el corazón asesor de las autoridades y de desarrollo de la visión estratégica sobre la seguridad. Dentro de ella se creaban cinco Divisiones. Una División de Estadística y Análisis Estratégico (que incluía el Observatorio y donde se generaban otros proyectos), una División de Desarrollo Institucional encargada del análisis institucional, la División de Sistemas de Información a cargo del desarrollo de herramientas informáticas, la División de Programas y Proyectos asociada a la cooperación internacional, y una División de Políticas de Género para desplegar acciones específicas en la materia. A su vez, desde la subdirección se desarrollaban las tareas de planificación y evaluación institucional asociadas principalmente al apoyo en la elaboración de indicadores y gestión presupuestal. Estas gerencias y los distintos cargos comienzan a concursarse en 2009 (aunque no todos en la Dirección General de Secretaría fueron finalmente ocupados), consolidando así una primera línea de cargos civiles al frente de la gestión estratégica y administrativa del Ministerio que profesionalizarían y civilizarían progresivamente la gestión del Ministerio.

Vinculado a estos cambios, el ministerio avanzó en el desarrollo de la planificación estratégica para la gestión presupuestal y la elaboración de indicadores, por ejemplo, el Proyecto de indicadores sobre violencia doméstica o la Encuesta de victimización.

En cuanto a sistemas de información hubo un impulso a partir de la ampliación de algunos ya existentes, el desarrollo de otros nuevos o la integraron a los que provenían del gobierno nacional. Se creó el Sistema de Información Carcelaria, se integraron el Sistema de Gestión Humana y el Sistema de Control Vehicular, y se desarrolló una nueva versión del Sistema de Gestión Policial. Finalmente, a partir de un acuerdo con la empresa china ZTE se incorporó tecnología aplicada a las telecomunicaciones que, entre otras funciones, buscaría dar mayor efectividad al servicio de respuesta 911.

En la fase normativa, un punto relevante fue la creación del cargo de Director de la Policía Nacional a partir de la ley N.º 18.362 (Rendición de Cuentas 2007)⁶². Por primera vez el cargo de Director, depende directamente del Ministro y no requiere ser ocupado por un policía (misma situación que los jefes departamentales). Esto le conferiría al Director de la Policía Nacional mayor capacidad de comando sobre las distintas reparticiones policiales así como una visualización más clara de sus cometidos

⁶² Artículo 135: *Créase el cargo de Director de la Policía Nacional, el que dependerá directamente del Ministro. A dicho cargo corresponden los cometidos de la Inspección General de Policía y demás competencias dispuestas por la reglamentación vigente y estará comprendido en el literal C) del artículo 9º de la Ley N° 15.809, de 8 de abril de 1986, y modificativas.*

y responsabilidades políticas. Cabe destacar además la aprobación de una nueva Ley de Procedimiento Policial (Nº. 18.315) y una reforma previsional del Servicio de Retiros y Pensiones Policiales (Nº. 18.405).

Durante el período 2005-2009 el Ministerio del Interior tuvo una variación real de su presupuesto de 53%, lo que representó la mayor participación en la variación dentro de los organismos de la administración central con un 9%, aunque por debajo de otros organismos como la ANEP o ASSE que representaron un 24% y 15% respectivamente⁶³. Los recursos humanos del Ministerio del Interior no tuvieron, sin embargo, un incremento significativo y pasaron de 27.105 en 2005 a 29.417 en 2010⁶⁴. Empero, el salario real del personal subalterno durante el período 2005-2009 se incrementó en un 44,6%.

Cuadro 10.1. Evolución de principales delitos 2005-2009

	2005	2006	2007	2008	2009	Variación 2005-2009 (%)
Rapiñas	8.352	8.867	9.173	10.705	11.391	36,3
Hurtos	104.902	101.985	99.842	105.629	94.508	-9,9
Homicidios	190	202	195	221	226	18,9

Fuente: Ministerio del Interior

En términos de delitos, el período culmina con un incremento en las cifras de rapiñas y homicidios y un leve descenso en hurtos. Estos datos pondrían a la seguridad como un tema central de campaña en 2009. Por otra parte, entre los hechos con mayor notoriedad e impacto en la opinión pública estuvieron los exitosos procedimientos realizados por la Dirección Nacional de Represión del Tráfico Ilícito de Drogas. Estos fueron los casos, por ejemplo, de la operación “Campanita” en 2006 que permitió incautar aproximadamente 350 kilos de cocaína, con un valor estimado en 10 millones de dólares y derivó en múltiples procesamientos o la operación “Guerreros de los Balcanes” en 2009 que, junto con la policía argentina, incautó más de dos toneladas de droga y cerca de 30 procesamientos de narcotraficantes originarios de la península balcánica. Estos hechos dieron fuerte notoriedad y prestigio a esta Dirección y en particular a su director, Julio Guarteche.

Este período de gobierno finaliza con Jorge Bruni como Ministro (desde el 5 de junio de 2009 al 28 de febrero de 2010), un frenteamplista independiente que durante este período ocupó la subsecretaría del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y se

⁶³ Unidad de Presupuesto Nacional – Ministerio de Economía y Finanzas (2018). Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal 2017. Análisis Presupuestal. MEF.

⁶⁴ La cifra corresponde a funcionarios públicos y no funcionarios públicos. Fuente: Oficina Nacional de Servicio Civil – Observatorio de la Gestión Humana del Estado.

mantuvo en el cargo de subsecretario a Ricardo Bernal. Bruni fue interpelado por el supuesto “maquillaje” de cifras, lo que de hecho finalizó con la destitución de la cúpula de la jefatura de Montevideo⁶⁵.

10.1.1. 2005-2010: el impulso civilizatorio y sus límites.

El primer período frenteamplista en la dirección del Ministerio del Interior imprimió una serie de cambios institucionales y organizativos en la cartera. Aunque desde la década de 1990 ya existieron impulsos para profesionalizar la gestión del ministerio, este fue el primer intento sistemático de conformación de sistemas de gestión para la planificación, el uso de evidencia y monitoreo de resultados, apoyados en construcciones organizativas de corte civil en el Ministerio.

La conformación de una lógica de gestión por resultados estuvo, no obstante, abocada al desarrollo de las herramientas mínimas que permitieran conocer y medir los resultados de la actuación policial o el contexto sobre el cual actuaba. De esta forma, el foco estuvo, por una parte, en la rendición de cuentas y la transparencia. Más concretamente en la necesidad de contar con cifras confiables de delitos para todo el país: *Yo quisiera que cuando se diga los delitos subieron o bajaron nadie dijera que se estaban maquillando los datos* (entrevistado N° 18).

Por otra parte, en la necesidad de fortalecer los mecanismos de control sobre el cuerpo policial, no sólo a partir de la medición de la cifra de delitos sino también a partir de sistemas de gestión humana, gestión presupuestal, de los insumos, etc. Reforzar las lógicas de control sobre la policía implicaba en última instancia, una redistribución de los instrumentos de medición y gestión de la información: *“Para nosotros era clave que la gestión informática no dependiera políticamente de la policía pero que luego tuviera una entrada para el trabajo policial”* (entrevistado N° 29).

En una mirada general, los cambios implementados durante este período pueden considerarse graduales, con mayor desarrollo en el seno del Ministerio que en la Policía Nacional. En el caso de la Policía Nacional los principales cambios pasaron por unos primeros intentos de operar sobre su sistema de educación e ir incorporando las lógicas de trabajo comunitario. Quizás el hecho más relevante, aunque su impacto no puede notarse durante este período fue la creación del cargo de Director de la Policía Nacional ya definitivamente ubicado como jerarquía máxima del cuerpo policial.

⁶⁵ Se detectó un problema en el instructivo de la Jefatura de Montevideo en donde se clasifica el robo de celulares como hurtos en vez de rapiñas, aunque desde las autoridades y los equipos técnicos se lo calificó como un error marginal.

El contexto político e institucional detrás del tipo de cambios desarrollados en este período puede explicarse por una serie de factores. Aunque no había un plan definido de reformas a desarrollar, si existió un conjunto de principios orientadores compartidos por las autoridades y las figuras civiles más relevantes del Ministerio. La idea de una política de seguridad ciudadana con foco en los derechos humanos representaba la marca de la izquierda para esta arena de políticas. Esto se traduce en una serie de principios de políticas como el despoliciamiento del Ministerio del Interior y el reforzamiento del control civil. Esos principios de políticas se instrumentan a partir de la creación de áreas civiles para el asesoramiento a las autoridades, el desarrollo de políticas, sistemas de información de gestión y evaluación del desempeño policial.

La presencia de una alta burocracia con una agenda transformadora y unas autoridades políticas afines, y necesitadas de apoyos internos, son un factor clave para comprender por qué se procesaron una serie de cambios. *Cuando asume Daisy, los que teníamos una visión política un poco más arriesgada en torno a la estructura de gobierno se nos dio una buena oportunidad* (entrevistado N° 29).

El impulso proveniente desde el gobierno nacional en el marco del programa de Transformación Democrática del Estado (TDE) fijaba un contexto político favorable para fundamentar el tipo de reformas organizativas. La creación de áreas civiles especializadas, el impulso al desarrollo de sistemas de información para el apoyo a la gestión se presentaba como pilares de una reforma del Estado que resultaba funcional a los cambios deseados.

Ahora bien, estos factores favorables a los cambios contenían en sí mismo sus límites. La agenda transformadora proveniente de las autoridades y la alta burocracia no contaba con un correlato de liderazgo policial que permitiera extenderla mucho más allá del casco técnico y administrativo del Ministerio. Por otra parte, el desarrollo de capacidades técnicas era muy escaso lo que limitaba cualquier otro tipo de cambio de gestión que no fuera gradual. En ese contexto y sumado a una organización con una tradición administrativa conservadora y poco permeable a cambios, con fuertes autonomías y liderada en su totalidad por personal policial, las resistencias, aunque pasivas o solapadas, se vuelven determinantes.

Por otra parte, aunque la TDE fijaba una serie de marcos y principios generales de reforma funcionales para el MI, no contenía planes sectoriales específicos, lo que implicaba una traducción y un proceso más endógeno de reformas. A su vez, y como ya se mencionó, aunque los temas de seguridad estuvieron crecientemente presentes en la opinión pública, no formaron parte central de la agenda de gobierno, al menos en cuanto a la necesidad de desarrollar cambios profundos.

Esto da como resultado un proceso incompleto en donde se crean nuevas estructuras y reglas pero que en su mayoría tienen dificultades para integrarse a la vida de la organización y cambiar las lógicas de funcionamiento policial y el vínculo con el mundo civil. En ese sentido, el informe de transición 2009-2010 ya alertaba sobre la necesidad de continuar profundizando los cambios, en particular en la Policía Nacional, a partir de un nuevo modelo de gestión policial que incluya reformas normativas, operativas, en el sistema educativo y un mayor foco en resultados⁶⁶. El período que comienza en 2010, como veremos, mantuvo algunas de las acciones ya definidas e incluso tomó las sugerencias del gobierno anterior. Sin embargo, la centralidad política del tema en la agenda pública y la nueva impronta política, cambiarían la orientación y los soportes de las reformas.

10.2. Las reformas del Ministerio del Interior 2010-2020

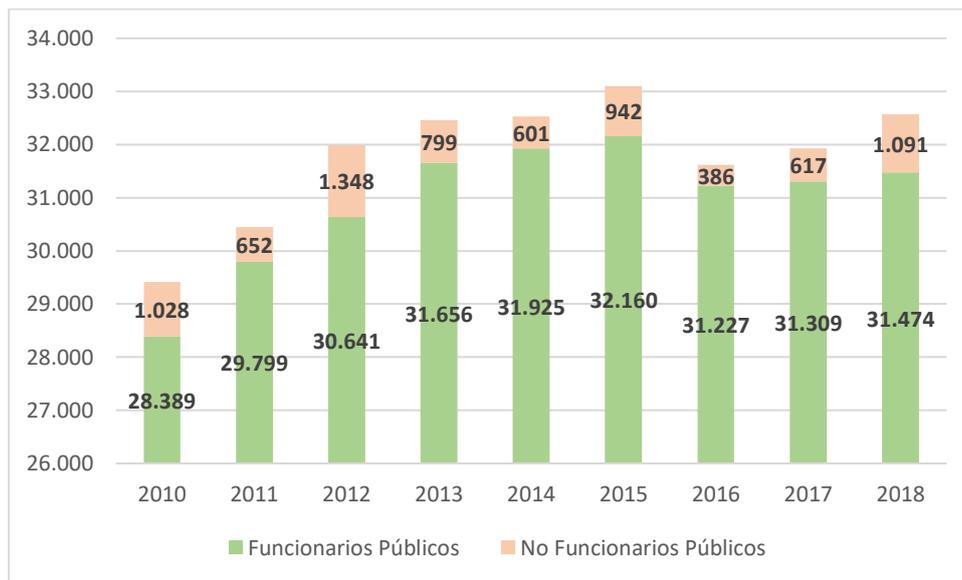
En el año 2009 el Frente Amplio gana su segunda elección consecutiva con José Mujica como candidato a presidente. Al igual que en el período anterior, el FA mantuvo la mayoría parlamentaria en ambas cámaras. Superados ya los años de crisis económica la situación se presentaba más favorable y se registraban altas tasas de crecimiento económico. El presidente Mujica designó a Eduardo Bonomi, del MPP, como Ministro del Interior y a Jorge Vázquez, ex prosecretario de la Presidencia durante el mandato de Tabaré Vázquez como subsecretario.

La priorización política dada al tema de seguridad se reflejaría en el nuevo presupuesto. Durante el período 2010-2014 el Ministerio del Interior tuvo una variación real de su presupuesto de 41%, lo que representó el organismo con la tercera mayor variación real en el total del presupuesto con 8%, detrás de la ANEP o ASSE que representaron un 13% y 9% respectivamente⁶⁷. Ello se reflejaría, por ejemplo, en un progresivo aumento de la cantidad de efectivos policiales, así como del salario real.

⁶⁶ Ministerio del Interior (2010). Informe de Transición 2009-2010, págs., 74 a 81.

⁶⁷ Unidad de Presupuesto Nacional – Ministerio de Economía y Finanzas (2018). Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal 2017. Análisis Presupuestal. MEF.

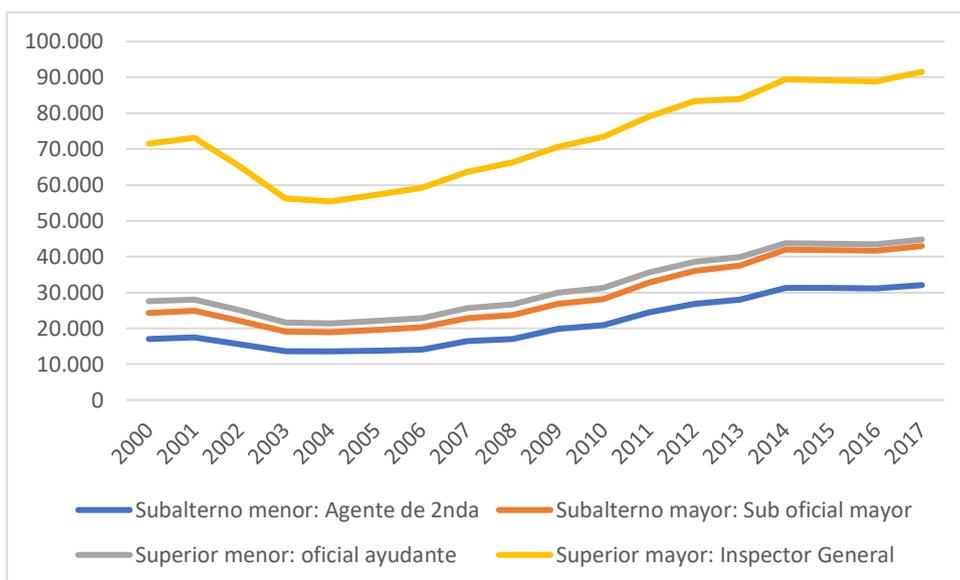
Gráfico 10.1. Vínculos laborales del Ministerio del Interior (2010-2018)



Fuente: ONSC (2019).

Durante el primer año de gestión la agenda reformista había comenzado a tomar forma a partir de las líneas esbozadas durante la campaña. La memoria del año 2010 hace referencia a “*un año preparatorio en el que se sentaron las bases de un nuevo modelo de seguridad pública*” (p. 29). Entre las medidas prioritarias a desarrollar se encontraba: el tope a la gestión de los servicios extraordinarios (222), el diseño de sistemas de información para el control de la gestión (gestión humana, tecnología, adquisiciones, etc.), y el desarrollo de los compromisos de gestión. En cuanto a nuevas estructuras organizativas también se le dio prioridad a la creación de la Guardia Republicana, el Instituto Nacional de Rehabilitación, la Dirección Nacional Contra el Crimen Organizado e INTERPOL, y la Auditoría Interna.

Gráfico 10.2. Evolución salarial 2010-2017 (grados seleccionados) *



*En pesos constantes, indexados a 2017.

Fuente: Ministerio del Interior

En el mismo sentido, los documentos señalan la presencia de una nueva forma de trabajo que rompe con “*la administración tradicional acostumbrada a solicitar recursos sin determinar objetiva y transparentemente, el para qué, introduciendo compromisos de gestión y evaluación de resultados*” (Ministerio del Interior - Memoria 2011, p. 1)⁶⁸.

En 2015, Tabaré Vázquez respalda al mismo equipo político al frente del Ministerio bajo un contexto de creciente relevancia de los temas de seguridad como asunto público. Durante la campaña electoral, Vázquez había prometido además “*frenar el crecimiento de las rapiñas y en cinco años reducir el número de hurtos y rapiñas en un mínimo de 30%*”⁶⁹. Durante los primeros meses de gestión, el Director de la Policía Nacional Julio Guarteche renuncia como consecuencia de un problema de salud que derivaría en su fallecimiento en junio de 2016. El nuevo Director designado fue Mario Layera, hasta entonces Jefe de Policía de Montevideo, y parte del círculo de confianza de Guarteche.

⁶⁸ Este documento señala incluso hasta una época del cambio de gestión del Ministerio. Uno de los subcapítulos lleva el título de “*No van a poder ejecutar este presupuesto*” (p.2) como forma de marcar los fuertes esfuerzos de gestión y los logros a pesar de las incertidumbres sobre la capacidad para alcanzarlo.

⁶⁹ Véase:

https://www.radiomontecarlo.com.uy/articulos/articulos_masinfo.php?secc=articulos&id=5620&path=0.2308.2367

El segundo período estuvo marcado por la continuidad del proceso y se señala la necesidad de profundizar las reformas organizativas en la Policía Nacional y las estrategias de gestión basadas en conocimiento e inteligencia aplicada, la formación policial, entre otros asuntos⁷⁰. Sin embargo, durante este período de gobierno, y como consecuencia de una situación económica más adversa, el Poder Ejecutivo decidió fijar ajustes presupuestales únicamente para los dos primeros años de gobierno y estudiar nuevas asignaciones en las Rendición de Cuentas. Así, En el caso del Presupuesto Nacional, el Ministerio del Interior tuvo una variación de apenas 1%.

La administración que va de 2010 a 2020 procesó una serie de cambios en la estructura normativa, civil y policial de relevancia. La etiqueta elegida para la mayor parte de estos cambios fue el de “la nueva policía”. Ello buscó conformar la noción de un cambio profundo en las formas de operar del cuerpo policial y un quiebre respecto de las viejas prácticas. Estos cambios fueron incluso destacados como una de las reformas policiales más consistentes en América Latina por expertos internacionales (Galiani y Jaitman, 2015; Serrano-Berthet, 2018).

Buena parte de estos cambios reflejan un enfoque hacia una modernización de la gestión con mayor foco en la eficiencia y el logro de resultados. Ello se combinó, no obstante, con un intento por modificar aspectos normativos, operacionales y hasta simbólicos de la Policía Nacional. Los cambios desarrollados durante este período pueden ser agrupados en cuatro componentes:

- a) Reformas de gestión técnica y administrativa
- b) Reformas normativas y sus políticas asociadas
- c) Desarrollo de sistemas de información y monitoreo
- d) Reformas organizativas y operacionales a nivel policial

A continuación, se presentan cada uno de ellos.

10.2.1. Reformas de gestión técnica y administrativa

Este conjunto de reformas puede ser subagrupado en tres líneas de trabajo: reforma de las gerencias civiles, modernización de la gestión administrativa y compromisos de gestión y planificación

Reforma de las gerencias civiles: control político y repolitización

Al asumir las autoridades en 2010, una de las tareas que contaba con mayor avance fue la creación de las gerencias civiles en el seno del ministerio, y así era

⁷⁰ Memoria 2015 del Ministerio del Interior.

reconocido por las propias autoridades entrantes. No obstante, algunos cargos gerenciales no habían sido ocupados aun y la “civilización” del ministerio no estaba completa en tanto dentro de las áreas existían múltiples funcionarios policiales realizando tareas técnicas o administrativas.

Las medidas tomadas por las nuevas autoridades marcaron, sin embargo, modificaciones respecto de la línea de trabajo de la anterior administración. El área Política Institucional y Planificación Estratégica, entendida como el corazón estratégico del asesoramiento político durante el período anterior, se desmembró en sus distintas divisiones y pasó a depender de la Dirección General de Secretaría, no ya directamente del ministro. De esta forma, la División de Estadística y Análisis Estratégico pasó a depender directamente de la Dirección General de Secretaría, y posteriormente volvería a pasar bajo la órbita directa del ministro. Las divisiones de Sistema de Información y Programas y Proyectos, por su parte, pasarían a funcionar bajo la conducción del Subsecretario. Finalmente, las divisiones de Desarrollo Institucional y Políticas de Género se aglutinarían bajo un área dependiente de la DIGESE denominada Área de Gestión y Seguimiento Presupuestal a la que también se le añadiría una división de Planeamiento y Evaluación de Gestión. La división de Políticas de Género posteriormente se convertiría como un área dependiente directamente de la DIGESE (ver organigrama).

Si esta área había sido creada por el FA y estaba orientada a asesorar y generar información para los cuadros políticos en un ministerio donde la fuerza política tenía escasas bases de apoyo y conocimiento. En ese marco cabe preguntarse ¿por qué las nuevas autoridades deciden realizar este tipo de cambios?

Los actores entrevistados señalan tres factores que conjugaron para ello: la desconfianza de los elencos civiles, la presión policial y la necesidad de retomar el control político. La desconfianza de las autoridades entrantes sobre el elenco civil instalado durante el anterior período de gobierno no partía desde una mala valoración de sus capacidades técnicas sino de lealtades partidarias. *Ellos estaban convencidos que entraban al mundo de la tecnocracia Socialista* (entrevistado N° 29).

Ello se suma a una ríspida transición entre gobiernos, aun siendo de la misma fuerza política, y una presión de las autoridades policiales para detener el proceso debido a los niveles de autonomía técnica y política de esta área⁷¹

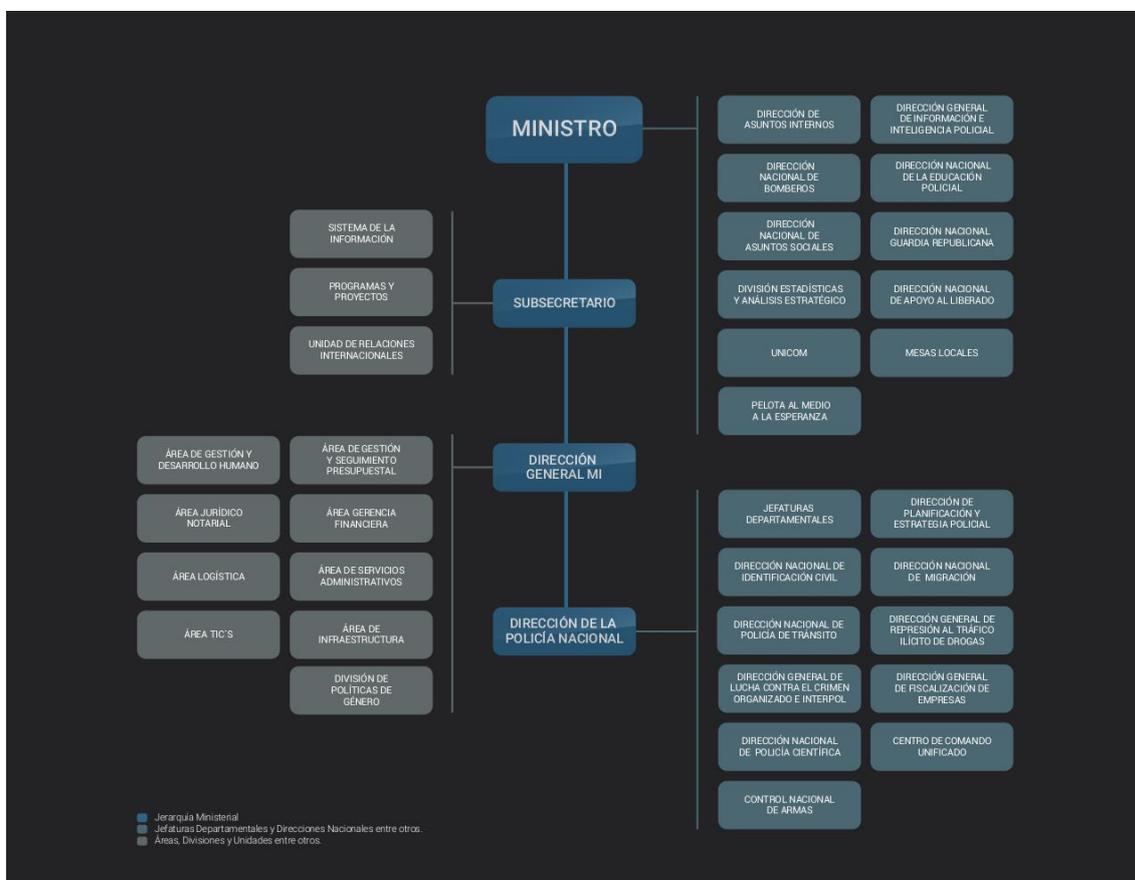
En la misma línea, otros actores entrevistados justifican estas acciones en tanto se requería retomar el “control político” frente a la presencia de una megagerencia (y un megagerente) con fuertes niveles de autonomía e incidencia en la institución:

⁷¹ Hallazgos similares en este sentido también fueron identificados por Vila (2014).

“Tenías el observatorio, el SGSP estaba ahí, la división de género, tenías planificación estratégica, desarrollo institucional y la caja extrapresupuestaria (Programas y Proyectos) (...) el que se sentaba ahí te manejaba todo el ministerio (...) esto no es Suecia, no es Finlandia, esto es Uruguay, acá manda la política. No mandan unos tecnócratas, manda la política y hubo un ajuste sobre eso. Eso es lo que no triunfó en la reforma del Estado. Finalmente, el campo político dijo "no". (entrevistado N° 28).

Aunque la mayor parte de los equipos técnicos se mantuvieron en el Ministerio⁷², y más allá de las relocalizaciones organizativas, en la práctica algunas de estas divisiones pasaron a tener tareas técnicas, pero más asociadas a la ejecución de procesos que al asesoramiento: control del pago de los compromisos de gestión, elaboración de informes de planificación para rendición de cuentas, etc. Así, también el rol de asesoramiento quedó circunscripto a algunas figuras y sobre temas puntuales, normalmente a demanda de las autoridades políticas.

Figura 10.1. Organigrama del Ministerio del Interior (2019)



⁷² En abril de 2011, Rafael Paternain quien estuviera a cargo del área de Política Institucional y Planificación Estratégica, y luego de la reestructura ocupara el cargo de director del Observatorio Nacional de Violencia y Criminalidad renunció a su cargo como consecuencia de una serie de disputas con las autoridades políticas respecto de la presentación de las cifras de delito.

Fuente: Ministerio del Interior

Finalmente, en las gerencias que no habían sido ocupadas en 2009, la nueva administración toma otro rumbo. Las áreas de Gestión Financiera, Gestión Humana y TICs no se ocuparon con cargos de Alta Conducción sino se con personal de confianza del escalafón policial, lo que también da cuenta de una repolitización de la estructura de gestión.

Modernización de la gestión administrativa

En las distintas gerencias de apoyo administrativo se fueron generando una serie de modificaciones que apuntaron a una modernización de la gestión. En términos de recursos humanos una de las primeras medidas tomadas en 2011 fue la instalación de relojes biométricos para marcar la entrada de los funcionarios de todo el país. Esta herramienta daría posteriormente lugar al primer esquema de compromiso de gestión. Uno de los cambios más importantes, sin embargo, estuvo en la centralización del sistema de pagos, históricamente realizado por cada una de las 33 Unidades Ejecutoras. El sistema anterior generaba una serie de distorsiones en tanto no había uniformidad en la forma de liquidación de sueldos o las fechas de pago dentro del Ministerio y se dedicaba personal policial ejecutivo a la tarea (Dammert, 2016). A partir de 2012 este proceso se centralizó en la DIGESE (UE 001) con funcionarios especializados para la tarea y fecha de pago únicas en todo el país. Por último, el Ministerio está comprendido en el Sistema de Gestión Humana (SGH) coordinado por la Oficina Nacional de Servicio Civil que permite el monitoreo de la plantilla de funcionarios, su escalafón, ubicación, remuneración, etc. Las mejoras en los sistemas de gestión humana fueron incluso destacadas como un avance en la gestión del ministerio por parte de los entrevistados del orden sindical en tanto permitió mayor transparencia y equidad entre las distintas reparticiones.

En 2011 se instala el SISCONVE (Sistema de Control Vehicular) que permitió una organización y control de la flota vehicular, reducción del consumo de combustible y la eliminación del manejo de efectivo. Permitted, además, desarrollar indicadores asociados a: kilómetros recorridos, horas de funcionamiento y litros de combustible consumidos asociados al vehículo, y junto con la instalación de GPS y el uso de llaves electrónicas, la ubicación de cada unidad y el conductor. En 2016, el 94% de la flota del ministerio ya contaba con equipamiento SISCONVE.

En el mismo sentido de control, durante esta administración se cerró el Cuerpo de Abastecimiento y Mantenimiento Automotriz (CAYMA) dependiente de la Jefatura de Montevideo, el cual era identificado como una fuente de corrupción interna y desvío de fondos. Para el mantenimiento vehicular se realizó un acuerdo con el Banco de Seguros

de Estado y el Centro de Talleres Mecánicos de Automóviles (CTMA) que mediante un software realiza asignaciones aleatorias a los talleres para las reparaciones con un costo previamente establecido y un estándar de tiempo (Dammert, 2016).

En otro orden, a partir de 2011 se definieron acciones para racionalizar y fortalecer los procesos de compras, contrataciones e inventarios de bienes. Estas acciones requirieron la formación a equipos administrativos en diversas áreas de gestión financiera, manejo de sistemas, adquisiciones, etc. Ello derivó en un sistema de compras centralizado para todas las UEs del Ministerio lo que permitió obtener mejores precios, estandarizar requerimientos y medir tiempos de gestión. Se creó también una comisión de apertura de Licitaciones y comisiones asesoras de adjudicaciones lo que buscó otorgar transparencia y previsibilidad a los procesos.

Las acciones y sistemas desarrollados dan la pauta de un intento por racionalizar el gasto, centralizar y fortalecer el control sobre un ministerio fuertemente descentralizado, y con importantes niveles de autonomía entre sus UEs. La modernización de los procesos y el control del uso de los insumos resultó funcional, y posiblemente imprescindible, a una lógica de reforma orientada a obtener resultados. Se requería tener control administrativo y pautas de funcionamiento más previsibles. Como señala un jerarca: *Nosotros empezamos a centralizar los proyectos en la secretaria. Tenemos la herencia de trabajar en base a Unidades Ejecutoras, tenemos 33, y cada una gestiona sus recursos humanos, sus gastos de funcionamiento y sus inversiones. Centralizamos en la secretaria todos los proyectos de inversión, le fuimos sacando poder a los policías. A partir de 2010 empezamos a ejecutar de forma centralizada y empezamos a ver muchas más cosas* (entrevistado N° 14).

Ahora bien, la mayor parte de estos cambios tuvieron lugar a partir de la presencia de los cargos de Alta Conducción en las gerencias de la DIGESE. Sin embargo, los procesos de modernización de la gestión administrativa parecen responder más a la *expertise* profesional de las personas a cargo que a la implementación de un esquema gerencial de gestión. En ese sentido, no es posible identificar un “plan de acción” o de modernización de la gestión que marcara lineamientos. La evidencia recabada da cuenta de un liderazgo de algunos cargos de conducción que comienzan a establecer procesos de gestión más eficientes en sus áreas, con el apoyo de las autoridades, pero sin plan de fortalecimiento gerencial. Si bien las gerencias desarrollaron algunos instrumentos para medir su gestión, sobre todo asociado a tiempos de gestión y porcentajes de ejecución, no fueron parte de un esquema de evaluación o de incentivos a la mejora de la gestión. Por otra parte, si bien se avanzó en la incorporación de personal civil en la DIGESE ese proceso finalmente

quedó trunco y en las distintas áreas conviven los escalafones profesionales, administrativos y policiales.

Compromisos de gestión y planificación

La implementación de compromisos de gestión fue un aspecto fuertemente defendido por la administración de Bonomi desde sus inicios como una parte central para impulsar las reformas. En la ley de Presupuesto 2010-2014 se estableció, además de las partidas básicas tradicionales, una compensación por compromisos de gestión asociada al cumplimiento de metas y otras partidas por funciones preventivo-represivas para funcionarios en tareas de seguridad (Vila, 2014). En los documentos del ministerio también se refleja este énfasis, respecto de los compromisos de gestión en tanto se señala que: *“Aunque los resultados de 2010 no presenten aún cambios positivos importantes, el Ministerio del Interior anuncia públicamente que, a partir de 2011, asumirá compromisos de gestión medibles y transparentes. Es una medida que nace de la convicción del equipo de dirección política y del comando policial. Esta administración confía en que los profundos cambios impulsados en 2010 van a comenzar a dar sus frutos, los cuales deberían reflejarse en los resultados de la actuación policial durante el resto del período”* (Memoria del Ministerio del Interior 2010, p. 30).

El desarrollo de los compromisos de gestión fue transitando por distintos momentos de maduración. En 2011 se diseña el primer compromiso de gestión vinculado al presentismo cuyo objetivo se enfocaba en empezar a desarrollar una cultura de gestión de personal y estandarizar el funcionamiento en las distintas dependencias del ministerio. Para ello se instalaron 400 relojes biométricos para marcar el ingreso de los funcionarios. En 2012, se amplían los compromisos integrando la implantación del SISCONVE, la ampliación de los componentes del SGSP, el diseño de un sistema para la medición de las horas destinadas al servicio 222 y la elaboración y ejecución de un plan de capacitación. Hasta esta etapa los compromisos de gestión muestran un fuerte énfasis en la instalación de procesos y bases de organización de la función policial⁷³.

A partir de 2013, el sistema de retribución variable pasó a incluir a los equipos de dirección de la zona metropolitana asociado al cumplimiento de metas establecidas. Si bien aquí se amplían los compromisos de gestión y se los enfoca a la zona más crítica en términos de seguridad, las metas reflejan todavía un interés por instalar procesos y

⁷³ De acuerdo a la Ley N° 18.362, la suscripción de los compromisos de gestión se realiza en el marco de la Comisión de Compromisos de Gestión conformada por OPP, MEF, ONSC y el organismo firmante. Los compromisos de gestión suscriptos por el Ministerio del Interior están disponibles en: <http://200.40.96.180/compromisos-suscriptos>

medir el uso eficiente de los insumos. Así buen parte de las metas tienen que ver con el mantenimiento de los equipos, el porcentaje de eventos ingresados al SGSP y su calidad, la cantidad de personas capacitadas, etc. El desarrollo de los sistemas de información permitió durante los años subsiguientes ir sofisticando la elaboración de las metas comprendidas en los compromisos de gestión. De esta forma pudieron agregarse metas asociadas al tiempo de respuesta (911), el tiempo en el ingreso de los eventos al SGSP, el seguimiento de los casos de violencia doméstica, la eficiencia en la investigación criminal, la proporción de delitos judicializados, entre otros. Aspectos como la medición de los tiempos de patrullaje fue, por ejemplo, un asunto importante en el marco de la reestructura organizativa de la Jefatura de Policía de Montevideo (ver sección).

Cuadro 10.2. Ejemplo de meta de compromisos de gestión metropolitanos

Meta 4 TIEMPO DE RESPUESTA 911	
Objetivo Estratégico	Fortalecer la prevención, disuasión y represión del delito, garantizando la seguridad y la convivencia ciudadana.
Objetivo	Atender los llamados de emergencia con la mayor celeridad
Indicador	Tiempo de respuesta promedio de los móviles por eventos 911 prioridad 1.
Forma de cálculo	Sumatoria (hora de arribo de la patrulla a la emergencia - hora de envío de 1º móvil) / cantidad de eventos despachados de prioridad 1
Medios de verificación	Reporte de horarios del Centro de Comando Unificado (SIVVE)
Valor Base	Período mayo - diciembre 2017: Arribo: Jefatura Operacional 1: 5' 25" Jefatura Operacional 2: 6' 27" Jefaturas Operacionales 3: 7' 47" Jefaturas Operacionales 4: 7' 17"
Metas	Jefatura Operacional 1: 5' 25" Jefatura Operacional 2: 6' 27" Jefaturas Operacionales 3: 7' 47" Jefaturas Operacionales 4: 7' 17"
Plazo	Último día del cuatrimestre
Responsables	Jefes, 2º Jefes Operacionales I a IV y Jefes de URPM
Responsables del seguimiento y supervisión del cumplimiento	Jefe de Policía de Montevideo
Rango de cumplimiento	Jef Op 1: Menor a 5' 25", cobra 100% de la partida; entre 5' 25" y 8', cobra 50% de la partida; mayor a 8', no cobra. Jef Op 2: Menor a 6' 27", cobra 100% de la partida; entre 6' 27" y 8', cobra 50% de la partida; mayor a 8', no cobra. Jef Op 3: Menor a 7' 47", cobra 100% de la partida; entre 7' 47" y 9', cobra 50% de la partida; mayor a 9', no cobra. Jef Op 4: y 4: Menor a 7' 17", cobra 100% de la partida; entre 7' 17" y 9' cobra 50% de la partida; mayor a 9', no cobra.
Ponderación	Jefe y 2º Jefe Operacional: 20% Jefe de URPM: 50%
Observaciones	El Centro de Comando Unificado enviará mensualmente un reporte automatizado (SIVVE) con los horarios de cada etapa (ingreso telefónico, remisión al despachador, envío de móvil).

Fuente: Ministerio del Interior

Durante el año 2013 también, los compromisos de gestión se expanden a todas las Unidades Ejecutoras y Direcciones Nacionales del Ministerio asociadas a la elaboración de los Planes Operativos Anuales (POA). Esto permitió fomentar los procesos y formatos de planificación de las distintas dependencias, extremadamente débiles hasta ese momento, asociados a los lineamientos del Ministerio y la dirección de la Policía Nacional, pero manteniendo cierta discrecionalidad que permitiera fijar objetivos y metas relevantes para cada área específica (Valverde y Vila, 2017).

El Ministerio desarrolló cuatro conjuntos de compromisos de gestión, uno institucional que incluye al presentismo y metas para todas las UEs y Direcciones Nacionales del Ministerio, un segundo asociado a las unidades del área metropolitana cuya medición está fuertemente vinculada a los sistemas de información desarrollados, un tercero orientado específicamente para las Unidades de custodia de personas privadas de libertad, cuya instalación comienza en 2014 y el cuarto para el Hospital Policial.

El siguiente cuadro da cuenta de dicha evolución, desde una primera fase entre 2011 y 2013 en donde los compromisos de gestión tienen un fin de instalación de procesos y medición de capacidades, reflejado además en un conjunto reducido de metas e indicadores. A partir de 2014, el proceso se consolida integrando nuevas unidades. Se amplían las metas e indicadores de seguimiento, mejorando también la calidad de las metas y su verificación a partir de los sistemas de información desarrollados por el Ministerio.

Cuadro 10.3. Evolución de los compromisos de gestión en el Ministerio del Interior

Año	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Foco principal de los CG	Presentismo, instalación de procesos (planificación y registro) y desarrollo de capacidades			Medición de indicadores de efectividad policial, intento de consolidación de cultura de registro y uso de información.				
Etapas	Etapa de instalación de procesos			Etapa de medición de resultados la gestión.				
Tipo de compromiso	Institucional	Institucional	Institucional (individual y UO) + Met	Institucional (individual y UO) + Met + INR + HP	Institucional (individual y UO) + Met + INR + HP	Institucional (individual y UO) + Met + INR + HP	Institucional (individual y UO) + Met + INR	Institucional (individual y UO) + Met + INR
Cantidad de metas	0	6	10	37	33	34	22	29
Metas de insumos	1	0	2	6	5	5	1	1
Metas de proceso/productos	0	6	7	19	16	17	8	18
Metas de resultados	0	0	1	12	13	12	13	10
Cantidad de indicadores	1	7	9	36	37	39	26	35
Indicadores con línea de base	0	0	4	9	26	21	15	17

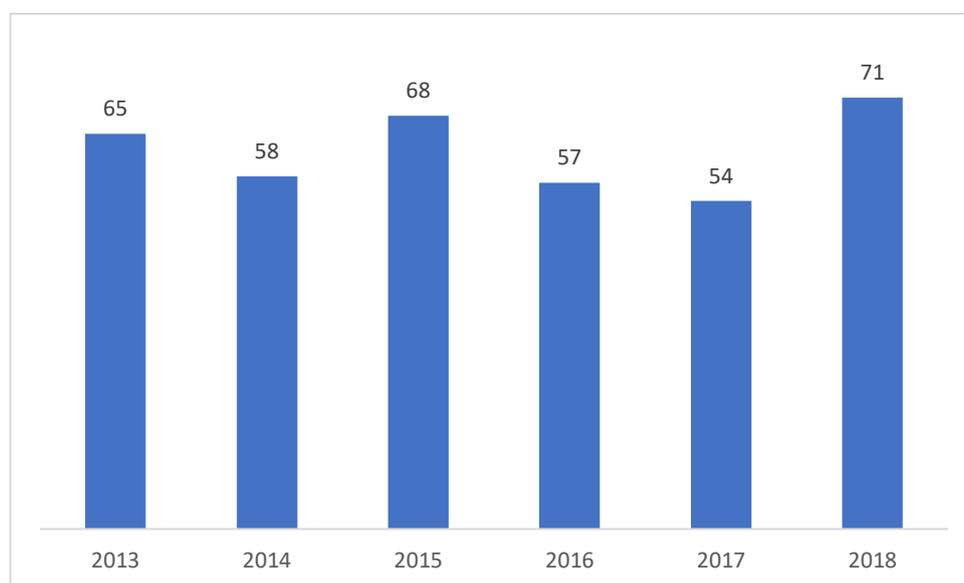
Fuente: Elaboración propia

De acuerdo con los entrevistados la implementación de los compromisos de gestión son un elemento “vivo” que ayudó a fortalecer y dar visibilidad a algunas políticas, como, por ejemplo, las vinculadas a violencia de género y el registro de información de eventos delictivos.

Nosotros los controlamos, tenemos compromisos de novedades, incremento de prevención (horas y trazas de patrullaje), los controlamos porque pretendemos que la jefatura cumpla, en definitiva, si bien el Jefe no tiene incentivo económico el Jefe es el que se compromete, no es un tema simbólico, es un tema de control (Entrevistado N° 20).

Ahora tenés los compromisos de gestión que te obliga a anotar todos los hechos. Nadie te esconde delitos, antes no eran confiables los datos. Ahora los delitos aumentaron y comparan con el pasado cuando antes el milico anotaba si quería, hoy nadie se juega a no anotar algo. Hoy el ciudadano le puede pedir el número de evento y le tienen que dar el número. Los compromisos de gestión son algo vivo en la jefatura porque les tocás el bolsillo y hay un orgullo también. Cuando vinimos a (nombra su departamento) era el peor de la clase, había dos estadísticas con (el departamento) y sin (el departamento) porque no era confiable (Entrevistado N° 21).

Gráfico 10.3. Promedio de cumplimiento de los compromisos de gestión metropolitanos (%)



Fuente: Ministerio del Interior – Área de Gestión y Seguimiento Presupuestal⁷⁴.

⁷⁴ El grado de cumplimiento de los compromisos de gestión metropolitanos suele tener variaciones significativas. Según Valverde y Vila (2017) ello no responde a cambios bruscos en el desempeño sino en la modificación anual de algunas metas definidas.

Entre los cuadros policiales se señala además a los compromisos de gestión como un factor mayormente positivo, que ayudó a mejorar la organización de las distintas unidades y su despliegue.

Nosotros tomamos muy positivos los compromisos de gestión así como los POA y los Planes Operativos de Gestión. Desde que se empezó a implementar, lo hecho en mis informes, nos enseñó a programar la necesidad en el tiempo, quiere decir que me voy fijando objetivos alcanzables de un año a otro y los voy programando. Me enseña a trabajar ordenadamente. Ahí lo bueno del POA y los Compromisos de Gestión, son buenos porque tienen un incentivo económico que obliga a que tengas que alcanzar ese objetivo, pero más allá de eso. Es como te hace proyectar las necesidades de tu unidad, sea infraestructura, capacitación y la tecnología. Tengo un Plan Estratégico a cinco años tengo que visualizar lo que mi unidad va a hacer a cinco años. A nosotros nos dio mucho resultado. (Entrevistado N° 27).

Cuadro 10.4. Compromisos de gestión institucionales (2018).

Unidad Ejecutora	Meta 1 % de horas mensuales efectivas abocadas a tareas de patrullaje	Meta 2 % de eventos diarios ingresados al SGSP en concepto de controles de ruta en puntos de control Permanentes o sorpresivos	Meta 3 % de alertas del Programa de Monitoreo Electrónico atendidas	Meta 4 % ponderado de eventos ingresados en el SGSP en los plazos establecidos por la normativa vigente y de eventos controlados sin observaciones de la Mesa de Control de Calidad
META	48%	100%	100%	95%
Artigas	49%	92%	100%	85%
Canelones	45%	95%	100%	80%
Cerro Largo	71%	92%	100%	89%
Colonia	34%	83%	100%	83%
Durazno	54%	83%	100%	90%
Flores	75%	83%	100%	91%
Florida	79%	80%	100%	88%
Lavalleja	50%	83%	100%	93%
Maldonado	41%	73%	100%	86%
Montevideo	36%	No aplica	96%	81%
Paysandú	74%	83%	100%	90%
Río Negro	54%	82%	100%	91%
Rivera	45%	83%	100%	88%
Rocha	39%	69%	100%	87%
Salto	63%	83%	100%	84%
San José	50%	82%	100%	86%
Soriano	42%	83%	100%	88%
Tacuarembó	45%	83%	100%	87%
Treinta y Tres	61%	83%	100%	90%

No obstante, otros entrevistados señalan una lógica de incentivos negativa en la medida que los compromisos de gestión pueden hacer que se enfoquen únicamente en las tareas medidas (entrevistado N° 19). De la misma forma, en tanto los compromisos de gestión por metas alcanzan únicamente a los cargos de conducción puede generar desincentivos o un enfoque de trabajo para el cumplimiento de “las metas del jefe” (entrevistados N° 4 y 23).

10.2.2. Reformas normativas y sus políticas asociadas

Nueva Ley Orgánica Policial

En febrero de 2015 el Parlamento aprueba una nueva Ley Orgánica Policial (LOP) la cual entraría en vigor el 1 de enero de 2016⁷⁵. La reforma de la LOP ya había estado en agenda durante el gobierno anterior pero no se logró avanzar en ella⁷⁶. Si bien su modificación estaba incluida en el acuerdo interpartidario de 2010, la misma fue aprobada únicamente con los votos de la bancada de gobierno⁷⁷. La modificación a la LOP era vista como un pilar fundamental de la reforma policial y así es señalado en la presentación del anteproyecto de ley enviado al Parlamento. Los argumentos señalaban la desactualización doctrinaria y normativa de la LOP anterior (N° 13.963 de 1971), la presencia de conceptos propios de la disciplina militar, y en términos más generales, su inadecuación para hacer frente a los desafíos de la seguridad en la actualidad, como señaló un jerarca de gobierno: *“Cuando llegamos nosotros en 2010 decíamos, la concepción doctrinaria era del Siglo XIX, la gestión y la organización del trabajo era del 40 y la tecnología del 60”* (entrevistado N° 14).

La nueva LOP buscó consolidar una serie de principios que apuntan hacia su modernización. Entre ellos se destacan la definición del instituto policial como un cuerpo armado de naturaleza civil y profesional cuyo fin es garantizar y proteger la seguridad de los habitantes, entendida ésta como la función del Estado dirigida a hacer efectivo el libre ejercicio de los derechos y libertades fundamentales de todas las personas que habitan en el territorio de la República. La LOP deja plasmada así una nueva concepción doctrinaria que relega la idea de “orden público” por el de seguridad de los habitantes y

⁷⁵ El proyecto de Ley es presentado al Parlamento por parte del Poder Ejecutivo el 20 de noviembre de 2012.

⁷⁶ No obstante, abogados vinculados al FA, y en particular al MPP habían estudiado las posibles modificaciones a la LOP.

⁷⁷ Desde la oposición se señalaron una serie de objeciones al proyecto de Ley y el escaso tiempo de tratamiento en Comisión.

constituye a la policía como un cuerpo civil. Su naturaleza civil se refleja además en sus normas disciplinarias y sus sistemas de ascenso, aun cuando funcione dentro de una naturaleza claramente jerarquizada y disciplinada. Se señala además que los policías son profesionales de carrera, cuya formación no sólo se limita a los aspectos técnicos de la tarea, sino que abarca también aspectos jurídicos, éticos y de derechos humanos.

La nueva LOP deja plasmado una serie de cambios institucionales y organizativos. A los efectos de este trabajo es relevante destacar:

- a) Fija un orden jerárquico de conducción del Ministerio. El ministro es el superior jerárquico de la Policía Nacional, seguido por el Subsecretario y el Director General de Secretaría. El Director de la Policía Nacional queda fijado como el cuarto en el mando del Ministerio del Interior (Arts. 9 al 12).
- b) Se crea el Gabinete de Seguridad del Ministerio para la coordinación de las políticas de seguridad, presidido por el Ministro e integrado por el Subsecretario, el Director General de Secretaría, el Director de la Policía Nacional, el Director de la Guardia Republicana, el Jefe de Policía de Montevideo, el Jefe de Policía de Canelones, el Director General de Información e Inteligencia Policial, el Director General de Represión al Tráfico Ilícito de Drogas y el Director General de Lucha contra el Crimen Organizado e INTERPOL (Arts. 20 y 21) ⁷⁸.
- c) Se fijan una serie de Unidades y Direcciones directamente dependientes del ministro entre ellas: Dirección de Asuntos Internos, Guardia Republicana, Dirección General de Información e Inteligencia Policial, Dirección Nacional de la Educación Policial (Arts. 13 al 18).
- d) Se deja plasmado el cargo de Director Nacional de Policía como cargo de particular confianza con funciones de planificación, ejecución y asesoramiento de las políticas de seguridad y del cual dependen las Jefaturas de Policía Departamentales, Dirección de Planificación y Estrategia Policial, Dirección General de Lucha contra el Crimen Organizado e INTERPOL, Dirección General de Represión al Tráfico Ilícito de Drogas, Dirección Nacional de Policía Científica, Dirección Nacional de Policía de Tránsito, Dirección Nacional de Identificación Civil, Dirección Nacional de Migración y la Dirección General de Fiscalización de Empresas (Arts. 22 al 24).

⁷⁸ La LOP de 1971 ya preveía un Gabinete del ministro, pero integrado únicamente por la Inspección Nacional de Policía y la Ayudantía (Art. 8).

- e) Se uniformizan las estructuras organizativas internas de las Jefaturas Departamentales (Art. 25).
- f) Se reorganizan los escalafones y escalas de la carrera policial. La nueva LOP redujo la cantidad de grados del cuerpo policial y de la Guardia Republicana, organizando dentro de una misma estructura de grados las escalas oficial y básica (Arts. 47 al 50).
- g)

Cuadro 10.5. Grados policiales

Grados policiales			
Escala anterior	Nueva escala	Escala	
Inspector General	Grado 10 - Comisario General	Escala de oficiales	
Inspector Principal			
Inspector Mayor o Comisario			Grado 9 - Comisario Mayor
Comisario			Grado 8 - Comisario
Subcomisario			Grado 7 -Subcomisario
Oficial Principal			Grado 6 - Oficial Principal
Oficial Ayudante			Grado 5- Oficial Ayudante
Oficial Subayudante			
Suboficial Mayor	Grado 4 - Suboficial Mayor	Escala Básica	
Sargento Primero			
Sargento			Grado 3 - Sargento
Cabo			Grado 2- Cabo
Agente			
Agente de segunda			Grado 1- Agente

Fuente: elaboración propia en base a datos del Ministerio del Interior.

Grados Guardia Republicana			
Escala anterior	Nueva escala	Escala	
Inspector General	Grado 10 - Comandante General	Escala de oficiales	
Inspector Principal			
Inspector Mayor o Comandante			Grado 9 - Comandante Mayor
Capitán			Grado 8 - Capitán
Teniente Primero			Grado 7 - Teniente Primero
Teniente de segunda			Grado 6 - Teniente
Alférez			Grado 5- Alférez
Oficial Subayudante			
Suboficial Mayor	Grado 4 - Suboficial	Escala Básica	
Sargento Primero			
Sargento			Grado 3 - Sargento
Cabo			Grado 2- Cabo
Guardia de primera			
Guardia de segunda			Grado 1- Guardia Republicano

Fuente: elaboración propia en base a datos del Ministerio del Interior.

- h) Se consagra el derecho a la sindicalización, estándole expresamente prohibido tanto el ejercicio de la huelga como la concentración (Art. 35).

La reforma de la LOP es señalada como un hito para la reforma policial por parte de varios actores entrevistados. Se argumentó que el modelo permitió pasar de un

esquema de actuación reactivo a uno proactivo, y un nuevo modelo de gestión basado en conocimiento e inteligencia aplicada⁷⁹. Entre sus impactos se destacan el fortalecimiento del rol del Director Nacional de Policía como líder y coordinador estratégico y operativo de la Policía Nacional. El Director Nacional de Policía deja de ser una figura “*testimonial*” y se la atribuyen potestades de mando, en particular de las áreas históricamente más autónomas como las Jefaturas⁸⁰. Las jefaturas pasaron a conformar unidades y cuerpos especializados con similares características en todo el país: zonificación operativa, Unidades de Respuesta Policial, Grupo de Reserva Táctica, Direcciones de Información Táctica, etc. (ver sección).

La reforma de grados en la carrera policial facilitó un ascenso más rápido de los oficiales hacia grados de mayor jerarquía y responsabilidad. Sobre este punto: un entrevistado de los sindicatos policiales señaló su acuerdo con esta medida:

“Si, esto está bien. Era un disparate de grados en la escala policial. Dentro del Ministerio faltan los controles o no existen. Entonces si teníamos 10 grados para controlar, mejor que hayan 6, si con 10 no controlábamos. Es lo mejor que se achicaran los grados. Eso permitió a la Policía entrar en una reestructura, algunos ascendieron, la carrera ahora se hace más fácil. Antes para llegar al grado mayor de personal subalterno había que estar 17 a 20 años, hoy por hoy encuentra jóvenes con el grado de suboficial mayor. Se está premiando la capacidad” (entrevistado N° 17).

A estos puntos se deben agregar, además, el fortalecimiento de la figura del ministro quien pasó a tener bajo su mando importantes unidades policiales, algunas de intervención directa como la Guardia Republicana. Ello es visto por los actores políticos directamente involucrados con el proceso como un proceso de civilización del MI⁸¹.

Reforma de la educación policial

Un capítulo relevante de la reforma policial refiere al aspecto educativo. En el año 2014 se aprobó una nueva Ley de Educación Policial y Militar (Ley N° 19.188) que entre otras medidas incorpora a la formación policial al sistema educativo nacional. A su vez, la Ley de Presupuesto 2015-2019 (19.355, art 174.) crea la Dirección Nacional de Educación Policial (DNEP), sustituyendo a la vieja Escuela Nacional de Policía. Finalmente, el artículo 59 de la nueva Ley Orgánica Policial reorganización a la DNEP a partir de la creación de: a) el Instituto Universitario Policial, b) Instituto de Posgrados

⁷⁹ Discurso del ministro Bonomi en el “187 aniversario de la Policía Nacional”, 19 de diciembre de 2016.

⁸⁰ Entrevista N° 2.

⁸¹ Entrevista N° 14.

Universitarios y Estudios Superiores, c) Institutos de Formación y Capacitación para el Personal de la Escala Básica y d) Instituto de Contralor de la Formación y Capacitación en Seguridad Privada⁸².

Los cambios normativos y organizativos dieron lugar a su vez, a la creación de un nuevo plan de estudios⁸³. La creación de este nuevo plan se sustentó en dos aspectos: los déficits del modelo anterior de educación policial y la unificación de la carrera policial. El diagnóstico establecido sobre el modelo educativo policial anterior señalaba la baja coordinación y transversalidad entre los distintos contenidos teóricos, un modelo basado en la memorización y el estudiante como simple receptor de conocimiento, y el bajo contenido de aplicación práctica⁸⁴. Por otra parte, la LOP previó que un tercio de las vacantes para el primer grado de Oficial se destine al suboficial mayor, el último grado de la escala básica. En la práctica, ello unifica las carreras entre la Escala Oficial y la Básica.

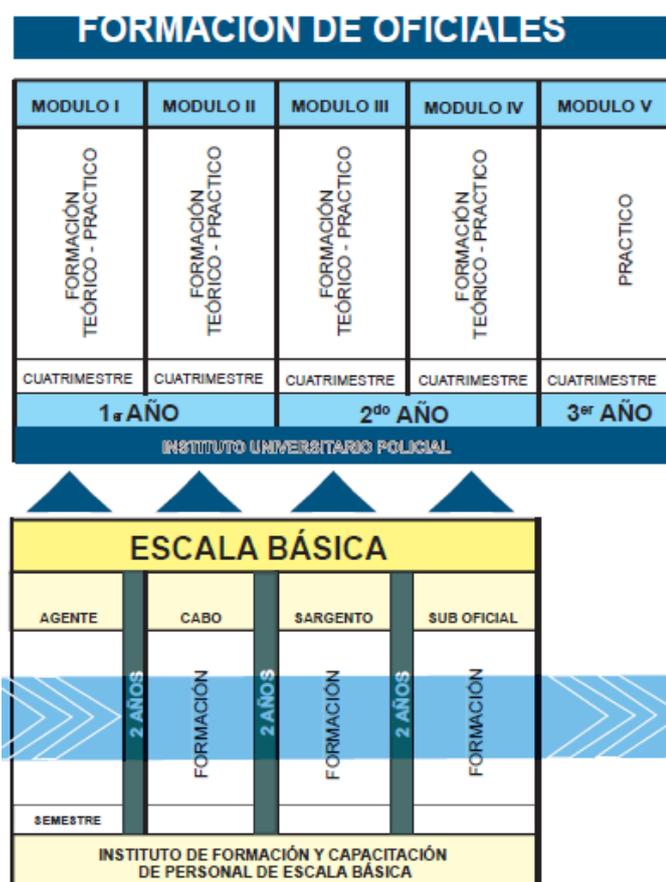
El nuevo plan de estudios define un sistema modular comprendido por cinco módulos, siendo el primero general ambas escalas (Oficiales y Básica), graduándose ambos como agentes. A partir de allí el personal de la Escala Básica se desempeña como agente operativo mientras que los cadetes (oficiales) continuarán cursando los módulos. Para el ascenso (pasaje de grado), el personal de la Escala Básica irá cursando los mismos módulos que el personal oficial, eliminando así la anterior existencia de dos carreras de formación separadas.

⁸² Para un mayor detalle sobre las modificaciones en la educación policial véase: Clavijo, E. (2017). Las instituciones educativas policiales de nivel superior en Uruguay: cambios y continuidades. Villa María: Universidad Nacional de Villa María.

⁸³ Asociado al nuevo Plan de Estudio se modificó también el Estatuto Docente, que databa del año 1986 y el manual del alumno del año 1971.

⁸⁴ DNEP (2016). Sistema Educativo Policial 2016.

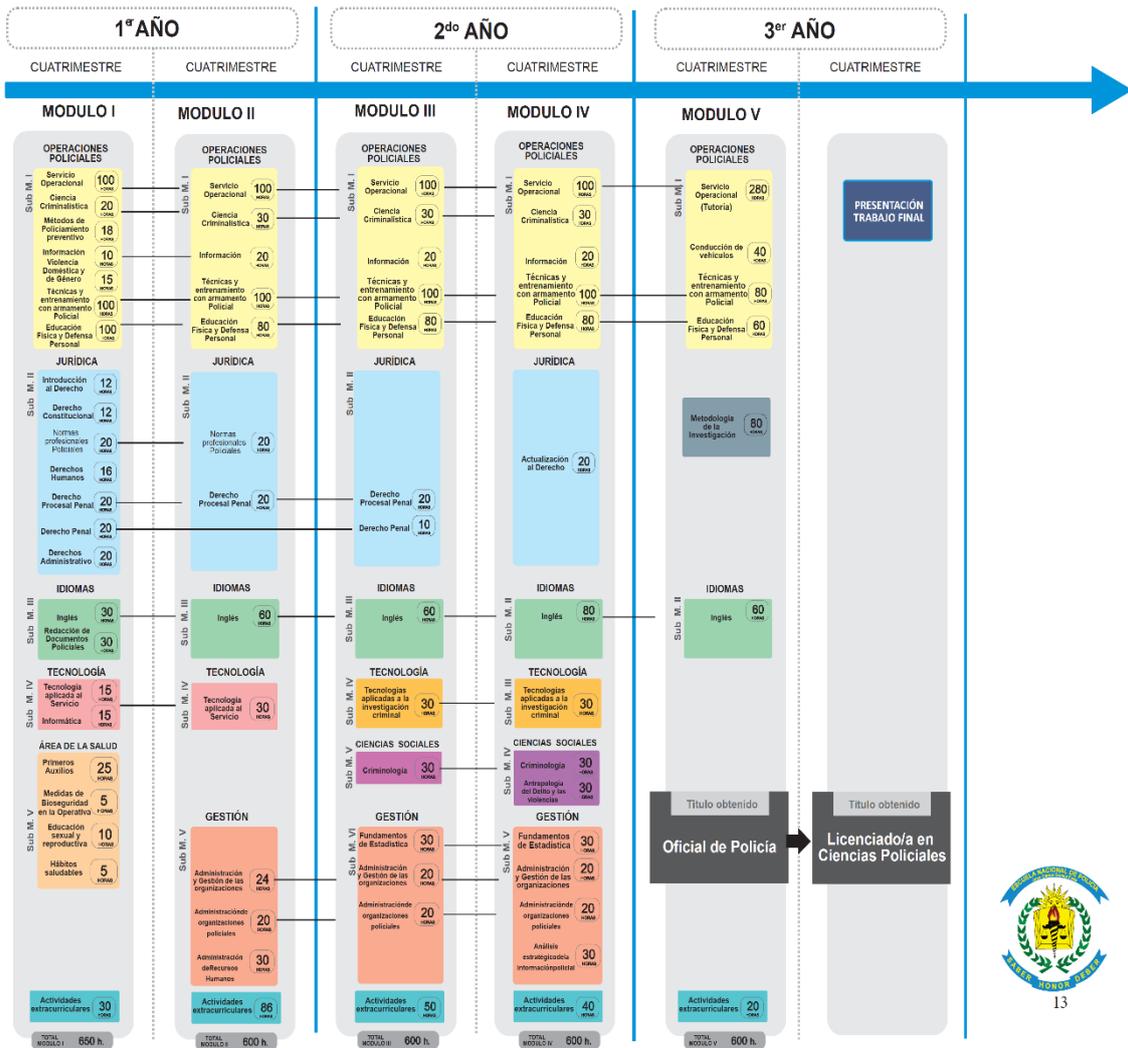
Figura 10.2. Esquema de formación



Fuente: DNEP (2016)

Los contenidos de los módulos (plan educativo) incluyen 100 horas de trabajo práctico (servicio operacional) y contenidos orientados a la generación de competencias en los ejes principales de la reforma policial (ej. Tecnología, gestión, violencia de género, etc.). Como señala un docente de la DNEP: *La currícula policial ha cambiado bastante, eso es un acierto. Antes hacíamos 3 años teóricos y cuando salimos a ver la realidad y no coincidía con la academia, hoy pasa más tiempo de táctica que de aula. Como profesor tenés que prepararte más porque ellos conocen la práctica* (Entrevistado N° 9).

Figura 10.3. Plan de Estudios



Fuente: Ministerio del Interior



La finalización del Módulo V, otorga el título de Oficial de Policía y la realización de una tesis final de grado, el título de Licenciado en Ciencias Policiales avalado por el MEC. A partir de allí se ponen a disposición una serie de especializaciones en temas de investigación policial, gestión, seguridad operativa, entre otros.

La reforma de la educación policial es considerada por actores claves del Ministerio como un pilar del cambio cultural de la policía y sus formas de operación. En primer lugar, la creación de una carrera única rompe la lógica tajante de división entre personal oficial y subalterno y ofrece a los segundos oportunidades de ascenso hacia grados de conducción. En segundo lugar, promueve el desarrollo de capacidades analíticas. Como señaló un jerarca de la DNEP: *Esto hace (la realización de una tesis final) que las personas empiecen a abrir su mente, empezar a investigar, coleccionar datos, armar esquemas que tiene que ver con ser más profesional en el armado del documento y luego defenderlo en forma pública, oral e individual* (entrevistado N° 7). Finalmente, la reforma educativa es entendida como una forma de “civilizar” al cuerpo de oficiales y subalternos a partir del otorgamiento de un grado universitario y el desarrollo de módulos que superan lo estrictamente policial.

Otras reformas normativas relevantes

En el campo normativo importa señalar otro conjunto de reformas normativas relevantes para el funcionamiento policial.

- El Código de Ética Policial (Dec. 300/015) y el Reglamento General de Disciplina de la Policía Nacional (Dec. 1/016). Ambos decretos fijan criterios de actuación del cuerpo policial para personal operativo y jerarquías. En el plano ético asociado al respecto a los derechos humanos, la no discriminación, el uso adecuado de la fuerza, etc. El reglamento de disciplina reorganiza y fija sanciones para las faltas y sanciones derivadas de la actuación policial.
- Reglamentación del régimen de calificaciones (Dec. 431/016) y modificaciones (Dec. 412/018). Este reglamento reorganiza y define los criterios por los que deben registrarse las calificaciones, aspecto fundamental para el ascenso de grado. La nueva reglamentación suprime la antigüedad calificada para los ascensos de grado y aumenta la importancia de los méritos (desempeño funcional, formación, trabajo académico, entre otros). La reglamentación fija para la escala de oficiales, que 2/3 de las vacantes serán ocupadas por concurso y 1/3 por selección directa del Poder Ejecutivo,

entre los postulantes que cumplan con los requerimientos para el pasaje de grado.

- Registro Nacional de Huellas Genéticas (Ley. 18.849 del 2 de diciembre de 2011). El registro crea un banco de datos genético de la población procesada con y sin prisión. Este banco ha sido fundamental para la resolución de casos policiales.
- Creación del Instituto Nacional de Rehabilitación (INR). El Art. 221 Ley de Presupuesto 2010-2014 (Nº 18.719) creó al INR como una UE dentro del Ministerio⁸⁵ con el fin de unificar el sistema penitenciario y gestionar el seguimiento de la libertad asistida. De esta forma, la gestión de cárceles salió de la órbita de las jefaturas de policía para integrarse bajo una misma dirección. Asociado a ello, el Art 226 de la citada ley y el Dec 104/011 dieron tomaron el escalafón penitenciario “S”, creado en 1986 pero sin uso hasta la fecha, para la conformación de equipos de trabajo técnico en la órbita del INR, lo que apuntó a un proceso de despoliciamiento (Vigna, 2016)⁸⁶. Finalmente, el Poder Ejecutivo envió en julio de 2018 el proyecto de ley de organización del sistema penitenciario nacional, que busca crear al INR como Servicio Descentralizado dependiente del MEC y completar así el proceso de autonomización del Ministerio del Interior.
- Aprobación del nuevo Código del Proceso Penal (CPP) Ley 19.293 del 19 de diciembre de 2015. La aprobación del nuevo CPP marcó un hito central durante el segundo período de conducción de Bonomi al frente del Ministerio, al punto que desde la cartera se atribuiría al aumento en los delitos al “efecto noviembre”⁸⁷, momento en que el nuevo código entró en vigor. El nuevo CPP implicó una serie de cambios importantes para la administración de justicia en tanto pasó de un sistema inquisitorio a uno acusatorio. En la práctica, se prevén mecanismos como el establecimiento de acuerdos para acortar los procesos penales, la posibilidad de establecer juicios, la reducción de la prisión preventiva, entre otros cambios. En este esquema, la referencia en

⁸⁵ La creación del INR suprimió a la Dirección Nacional de Cárceles, Penitenciarías y Centros de Recuperación.

⁸⁶ Para un análisis más profundo de los asuntos referidos a las reformas del sistema penitenciario véase, entre otros: González., E. Rojido y N. Trajtenberg (2015) Sistema penitenciario de Uruguay (1985- 2014): cambios, continuidades y desafíos, en: Bardazano, G. Corti, A Duffau, N. Trajtenberg, N. (Ed) *Discutir la Cárcel, pensar la sociedad*. Montevideo, Uruguay: Ed Trilce y Vigna, A. (2016) Reforma penitenciaria en el Uruguay: una mirada al proceso de despoliciamiento del sistema carcelario a doce años de la era progresista. *Revista Eletrônica da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Pelotas. Dossiê Punição e Controle Social: degradações carcerárias em América Latina e Europa*. Vol 2, 2, pp. 89-109.

⁸⁷ El nuevo CPP comenzó a regir en noviembre de 2017.

términos de investigación policial pasa a ser los fiscales y no ya los jueces. El mismo, implicó a la policía la necesidad de fortalecer la generación de evidencia para los procesamientos.

10.2.3. Desarrollo de sistemas de información y monitoreo

Durante el período 2010-2020 se fueron desarrollando una serie de sistema de información de soporte y monitoreo de la gestión, la mayoría de ellos, interconectados entre sí. Algunos, contaban con desarrollos previos, mientras que otros son innovaciones del período. Entre los principales sistemas de información a considerar se deben mencionar los siguientes.

- i.* Sistema de Gestión de Seguridad Policial (SGSP). Este es el sistema más central de la gestión policial y del cual se alimentan o interrelacionan otros sistemas del Ministerio y de otros organismos (Ej. Fiscalía General de la Nación). El SGSP tiene sus orígenes en el anterior SGP, siendo a partir de 2013 que alcanza nivel nacional. Su mantenimiento es responsabilidad de la Dirección de Sistemas de Información (DSI). El SGSP es el sistema en donde se registran todos los eventos (delitos, accidentes, hechos policiales y su narración) en donde interviene la policía. A partir de allí se pueden establecer una serie de filtros de los eventos ingresados y antecedentes vinculatorios (nombre de la persona, datos del vehículo, armas, etc.) que facilitan el trabajo policial y el monitoreo de la gestión⁸⁸. El SGSP es uno de los instrumentos fundamentales para la fijación de metas y medición de los compromisos de gestión. Su información es confidencial y con acceso restringido a usuarios autorizados para los distintos módulos.

En 2019, Uruguay recibió por parte de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, la mayor calificación (calificación “A”) en confiabilidad de datos estadísticos en seguridad. Se trata de una auditoría realizada por el Centro de Excelencia para la Calidad Estadística de los Estados y los Gobiernos, que pertenece a la Organización de las Naciones Unidas. Este organismo mide aspectos como la recolección de los datos, el procesamiento, los niveles de seguridad, la seguridad del resguardo de las bases de datos y la producción de

⁸⁸ Su base de datos se nutre de otras como las de la Dirección Nacional de Identificación Civil, el Registro Nacional de Armas o los registros de vehículos de los gobiernos departamentales.

la información para el análisis, tanto operativos, como estratégicos, o con fines estadísticos.

- ii. Sistema de Control Vehicular (SISCONVE). Este sistema fue creado por ANCAP e implementado en el Ministerio del Interior como una de sus primeras experiencias. El SISCONVE permite sistematizar, optimizar y racionalizar el consumo de combustible, eliminando la utilización de “vales” o dinero para la carga de combustible. Con este sistema se controlan los vehículos, tanto en su consumo como en ubicación y recorrido. Este sistema permite además la georreferenciación de las unidades a través de GPS y con ello, el control sobre el recorrido definido de acuerdo con la estrategia de patrullaje.
- iii. Sistema Integrado de Videovigilancia Electrónica (SIVE). Este software recibe y distribuye automáticamente los llamados a la dependencia que corresponda, por jurisdicción. Esto permite que la emergencia sea atendida de forma más rápida, acortando los tiempos de respuesta. Este sistema registra los llamados de emergencia (hora, lugar, motivo) y es utilizado por el Centro de Comando Unificado para dar la respuesta. El SIVE está a su vez vinculado a los sistemas TETRA y las cámaras de videovigilancia. A los efectos del monitoreo de la gestión, el SIVE permite analizar los tiempos de respuesta de los móviles en el área metropolitana.
- iv. Comunicación policial TETRA. Es un sistema encriptado de comunicación que permite la geolocalización y georeferenciación de los policías.
- v. QlikView. El sistema toma información de otros sistemas (como el SGSP) y permite el monitoreo de indicadores de forma más amigable (ej. casos de violencia doméstica, patrullaje, delitos, etc).
- vi. PREDPOL y áreas críticas. Aunque ya no está en uso, es relevante mencionar el sistema PREDPOL. En el año 2013 con apoyo del BID se contrató el programa PREDPOL. Este sistema es una herramienta de predicción de delitos a partir del análisis de datos preexistentes lo que permite definir con mayor precisión la estrategia preventiva y disuasiva. En el caso de Uruguay, su aplicación comenzó con un piloto en tres comisarías y luego se expandió a la mitad de las seccionales de Montevideo. Concomitantemente, en la otra mitad de las comisarías se estableció un análisis originalmente diseñado por la División de Desarrollo Institucional y posteriormente por la Dirección de Información Táctica (DIT)⁸⁹ de

⁸⁹ Esta área había contado también con distintos cursos de capacitación en análisis criminal a partir de un convenio firmado con la Universidad de Cambridge.

la Jefatura de Montevideo que permitió establecer “áreas críticas”⁹⁰ a partir de las trazas georreferenciadas del sistema TETRA. Los análisis permitieron mostrar que el sistema PREDPOL y el de áreas críticas no tenían diferencias significativas y de hecho las estimaciones realizadas por la DIT resultaban más eficaces para la estrategia de patrullaje (Fraiman y Martínez. 2017). El sistema permitió vincular los compromisos de gestión a las pautas de patrullaje surgidas de la evidencia y posteriormente el Programa de Alta Dedicación Operativa (PADO)⁹¹.

Figura 10.4. Mapa de áreas críticas



Fuente: Del Castillo (2017).

- vii. Otros sistemas desarrollados que son relevantes de mencionar refieren a los: sistema de tobilleras para el seguimiento por GPS de agresores por violencia de género, el Sistema de Gestión Carcelaria, el Sistema Automático de Identificación Dactilar, el Archivo Nacional de Huellas Genéticas y el Sistema de

⁹⁰ Los policías deben acudir a estas zonas al menos un 30% de su tiempo libre (aquel en que no estuvieran atendiendo emergencias o eventos).

⁹¹ Según Del Castillo (2017), las áreas críticas tenían dos debilidades. En primer lugar, los mapas se diseñaban una vez al menos los que limitaba la precisión de los diagnósticos y de las estrategias de despliegue policial. En segundo lugar, los polígonos no son la técnica más precisa para determinar la concentración geográfica de la criminalidad. Para ello, se elaboró un mapeo con información georreferenciada que fijó una grilla de cuadrantes sobre el mapa de la ciudad. Ello permitió combinar datos del registro de delitos del SGSP e identificar puntos calientes para cualquier período seleccionado al interior de cada cuadrante de la grilla.

Identificación Balística, el Sistema de Intercambio de Información de Seguridad del MERCOSUR (SISME), entre otros.

Para la implementación de algunos de los nuevos sistemas (TETRA, SISCONVE, Sistemas de videovigilancia, se creó un área especializada en el Ministerio, el Área de TICs).

Por último, aunque no se trata de un sistema de información, el Ministerio comenzó a hacer uso del Sistema de Evaluación de la Gestión, denominado internacionalmente como COMPSTAT⁹². El uso en el Ministerio nace a partir de la asistencia técnica de Lawrence Sherman, experto en seguridad. COMPSTAT es un método de evaluación de desempeño de las autoridades que se nutre de distintas fuentes, principalmente de los sistemas de información. En el caso de Uruguay, permite que los jefes de policía sean evaluados por su desempeño en base a evidencia y una serie de indicadores como las tasas de delito, tiempo de respuesta, entre otras. Algunos entrevistados señalaron el poder de este método para echar luz sobre el desempeño de las unidades policiales, los cambios en las formas de evaluación y el mayor escrutinio al cual están sometidos las autoridades policiales.

10.2.4. Reformas organizativas y operacionales a nivel policial

Finalmente, se debe reseñar una serie de reestructuras organizativas y operacionales enfocadas directamente en la acción policial. Algunos de estos cambios, ya estaban presentes en las primeras líneas programáticas definidas en el año 2010 y el acuerdo interpartidario (ej. creación de la Guardia Republicana), mientras que otras, aunque esbozadas, van tomando forma a partir de los hechos que se desarrollan durante la gestión. Distintas entrevistas dan cuenta de una estrategia experimentadora y empírica en la manera que los cambios van conformándose⁹³, pero que sin embargo implicaron un cambio profundo en el modelo de gestión policial en cuanto al uso de evidencia e información para la operativa.

Reducción del servicio 222

Una de las tareas entendidas como críticas para el cambio operativo fue la reducción del servicio 222. La práctica extendida del 222 por parte del cuerpo policial

⁹² El nombre refiere a la abreviatura de *Compare Statistics*.

⁹³ Entrevistados N° 3, 5 y 28.

“*corrompía al sistema*” (entrevistado N° 5) y era una fuente de distorsiones en la operativa. Los oficiales cumplían un número excesivo de horas fuera de su servicio ordinario lo que derivaba en un bajo desempeño, situaciones de corrupción, estrés y otros problemas de salud. Sumado a ello, el control sobre estas horas era escaso, sobrepasando muchas veces lo permitido.

Los aumentos salariales previstos al inicio de la administración Bonomi tuvieron como objetivo la reducción de las horas dedicadas al servicio 222. Así, en la Ley de Presupuesto 2010 (art. 206) se estableció una reducción gradual del tope de horas pasando de un máximo de 150 horas en 2011 hasta las 50 horas en 2015. Se fijó además que todos los funcionarios nuevos que ingresan a la policía sólo podrían cumplir hasta 50 horas mensuales.

Según datos del Ministerio del Interior⁹⁴, en 2010, aproximadamente 11.000 funcionarios policiales cumplían tareas de 222. Ello representaba 1.359.000 horas totales, de las cuales el 63% se desarrollaban en Montevideo. En 2017, los datos indican que 7.500 funcionarios policiales cumplen tareas de 222, sumando un total de 274.000 horas, un 55% de ellas en Montevideo. En 2010 los funcionarios cumplían en promedio 8 horas de servicio ordinario y 5 horas de servicio extraordinario por día. En 2017, la cantidad de horas promedio de servicio extraordinario se redujo a 1 hora por día.

La reducción de horas fue originalmente resistida por los sindicatos policiales. En el año 2010 se convocó a un paro del servicio 222 en protesta por las medidas. La convocatoria al paro no fue, sin embargo, promovida por todos los sindicatos policiales e incluso generó divisiones internas⁹⁵. Un entrevistado de los sindicatos manifestó: “*Nosotros el 222 no lo queríamos porque fue la causa principal del deterioro de la Policía. Pasó a ser lo principal para el policía, no le importaba la función y permitió todo tipo de corruptela. Gente que hacía 25hs por día*” (entrevistado N° 17. Es importante señalar también que la reducción de horas de 222 ha dado lugar a una serie prácticas ilegales de prestación de servicios de seguridad, conocido como “servicio 223”⁹⁶.

⁹⁴ Véase: <https://www.minterior.gub.uy/index.php/unicom/noticias/4816-el-222-servicios-extraordinarios-art-222-horas-policia>

⁹⁵ Véase: <https://www.montevideo.com.uy/Noticias/FENASIP-dividida-ante-decision-de-paro-del-222-uc124367>

⁹⁶ Véase: <https://www.elobservador.com.uy/nota/admiten-que-el-ilegal-servicio-223-es-una-practica-comun-en-la-policia-2017422500>

Creación de la Guardia Republicana

A partir del documento de consenso elaborado en 2010, se creó la Guardia Republicana (GR) como fuerza especial de la policía con carácter nacional⁹⁷. La GR dejó así de ser una estructura dependiente de la Jefatura de Montevideo⁹⁸ para desplegarse en todo el país. En su creación se definió incluso que dependiera directamente del Ministro del Interior, aun cuando en aspectos operativos se vincula con la Dirección Nacional de Policía y la Jefaturas.

La conformación de la GR como cuerpo nacional implicó la creación de distintas bases en el país y un cambio en sus pautas operativas, pasando de un modelo de acuartelamiento y actuación frente a situaciones o eventos puntuales de conflicto, a uno basado en el patrullaje disuasivo en zonas de mayor delito. Así también, los efectivos de la GR pasaron a cumplir tareas de apoyo al PADO (ver sección), utilizando al igual que las otras unidades, información estadística y georreferenciada para su distribución en el territorio. Los cambios de despliegue y operativos hicieron de la nueva GR uno de los instrumentos centrales de las estrategias policiales del Ministerio⁹⁹.

La reestructura de la Jefatura de Montevideo como génesis de las reformas.

En el año 2011 el Ministerio del Interior anuncia su intención de procesar una reestructura importante de la Jefatura de Montevideo. Esta jefatura era vista como crítica para una reforma policial no sólo por ser la de mayor dotación de recursos y la que cubre más población sino porque es desde allí que se definen buena parte de las estrategias y cambios que luego se despliegan por todo el país. Montevideo además era vista como una jefatura particularmente difícil debido a situaciones de corrupción en la investigación policial, el manejo de los recursos (vales de nafta, vehículos, gestión del servicio 222) y con actores internos poderosos, principalmente la figura del Coordinador Ejecutivo.

En el año 2011, Diego Fernández asume como Jefe de Policía en Montevideo. La reestructura anunciaba la conformación de cuatro zonas para agrupar las distintas seccionales bajo la coordinación de un comando, la descentralización de algunas de las

⁹⁷ Ley N° 18.719, art. 231. (Ley de Presupuesto 2011-2015).

⁹⁸ Anteriormente la Guardia Republicana estaba conformada por la Guardia de Coraceros y la Guardia Metropolitana, esta última previamente denominada Guardia de Granaderos.

⁹⁹ Importa destacar además que en la Ley de Presupuesto 2015 se intentó que la Dirección Nacional de Policía de Tránsito (ex Policía Caminera) se fusionara con la GR. Esta medida fue fuertemente criticada por el sindicato y la oposición e incluso por algunos miembros de la bancada de gobierno por lo cual finalmente no pudo contar con los votos necesarios. Desde las autoridades del Ministerio se manifestaba la conveniencia de la fusión en base a fortalecer e integrar la lucha contra el narcotráfico, el contrabando, el abigeato y otros delitos. Las críticas hacían mención a las distintas especializaciones de ambos cuerpos que hacían inconveniente su fusión.

funciones de la Dirección de Investigación hacía las zonas y la reestructuración del sistema de patrullaje (Radio Patrulla). Así, además de las mejoras en la operativa policial, parte de los objetivos de la reforma buscaban reducir el poder de grupos internos de la policía y determinar “con nombre y apellido” los responsables de los “logros y fracasos” de cada caso concreto¹⁰⁰.

Sin embargo, en abril de 2013, con la mayor parte de las medidas apenas en etapa de instalación, Fernández renuncia a su cargo. Las resistencias policiales a los cambios se hicieron evidentes. El hecho desencadenante fue el suceso ocurrido en la seccional 14 en donde, a pesar de existir un llamado de denuncia de robo a una casa no se enviaron patrulleros a atender la situación. El hecho finalizó con la destitución del Comisario y subcomisario y un proceso de investigación administrativa¹⁰¹.

Bajo este contexto de mayor presión interna, Mario Layera fue designado como nuevo Jefe de Policía de Montevideo, hasta entonces, Director de la Dirección General de Represión del Tráfico Ilícito de Drogas. Layera era visto como un “hombre de Guarteche” y señalado como una persona “incorruptible” y con amplios conocimientos del funcionamiento de las comisarías¹⁰². En ese marco, el ministro Bonomi señaló la necesidad de que el nuevo Jefe de Policía pueda seleccionar a personas que “estén de acuerdo con la estructura instalada en el Ministerio del Interior¹⁰³”. En el mismo sentido, el propio presidente Mujica señaló la necesidad de “apretar las clavijas” para dar la señal que la reforma policial seguiría su curso¹⁰⁴.

¹⁰⁰ Véase: <https://www.elobservador.com.uy/nota/gobierno-busca-apoyo-interno-y-externo-para-reformar-la-policia-201111121460>

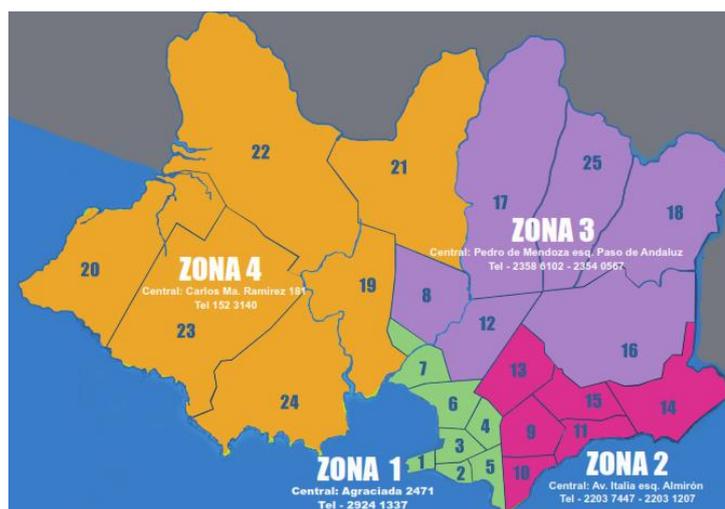
¹⁰¹ Véase: <https://www.elobservador.com.uy/nota/renuncio-el-jefe-de-policia-de-montevideo-201343011470>

¹⁰² Véase: <https://brecha.com.uy/apretando-las-clavijas/>

¹⁰³ Véase: <https://www.minterior.gub.uy/index.php/component/content/article/78-noticias/ultimas-noticias/1232-importancia-de-la-reestructura-del-mi>

¹⁰⁴ Véase: <https://www.subrayado.com.uy/renuncio-el-jefe-policia-montevideo-n23058>

Figura 10.5. Zonas operativas de Montevideo



Fuente: Ministerio del Interior

Una de las primeras medidas fue el desmembramiento de Radio Patrulla y el pasaje de las unidades de respuesta móvil bajo la órbita de las nuevas zonas operativas, creándose las Unidades de Respuesta Móvil (URP). Estas medidas fueron criticadas desde las organizaciones policiales, en especial desde el Circulo Policial, quien acusó a las autoridades de persecución política sobre el personal policial¹⁰⁵. Además de las cuatro zonas mencionadas, se creó una quinta, sin jurisdicción territorial, pero con funciones de apoyo y monitoreo de programas específicos. Dentro de esta zona funciona el Grupo de Reserva Táctico (GRT) especializado en operaciones extraordinarias, capacitados por la Guardia Republicana¹⁰⁶.

Los nuevos equipos que tomaron la conducción de la Jefatura de Montevideo señalaban como una de las principales debilidades, la carencia de información confiable para el despliegue operativo. *“Cuando llegamos vimos que no existía un análisis de los lugares donde estaban ocurriendo los delitos para direccionar allí nuestros recursos. Allí se crea la Dirección de Información Táctica”* (entrevistado N° 3).

Esta oficina tenía como cometido el estudio territorial de los delitos a partir de la conformación de las ya mencionadas “áreas críticas”. Para ello, los equipos contaron con formación del Ministerio y de técnicos de la Universidad de Cambridge. Los estudios criminológicos desarrollados por la DIT arrojaron una serie de conclusiones que posteriormente dieron lugar a la creación del Programa de Alta Dedicación Operativa

¹⁰⁵ Véase: <http://laprensa.com.uy/index.php/component/content/article/41600-duro-comunicado-del-circulo-policial-contra-el-ministerio-del-interior>

¹⁰⁶ Véase: https://www.minterior.gub.uy/index.php?option=com_content&view=article&id=2829

(PADO): diferencias entre la concentración horaria del patrullaje y los horarios de los delitos, necesidad de concentrar el patrullaje en puntos calientes, necesidad de fijar patrullaje pie a tierra, entre otros (Fraiman y Martínez, 2017).

La reestructura en Montevideo fue utilizada posteriormente como modelo para el resto de las jefaturas del país, quienes pasaron a dividirse en zonas, instalar una DIT para el monitoreo de los delitos, URP para el patrullaje, y grupos de operaciones especializados.

A nivel de la Dirección de la Policía Nacional, los ensayos con información georreferenciada dieron nacimiento a la Unidad de Análisis Criminal (UAC) que pasó a ocuparse del monitoreo y la distribución de los efectivos del PADO. Esta Unidad realiza el cruzamiento de información con lo recabado por el SGSP, los patrullajes y el sistema de videovigilancia para la elaboración de los mapas de delito que conforman los puntos calientes, y con ello, definir la distribución del patrullaje.

Asociado a ello, se creó el Centro de Comando Unificado (CCU). El CCU se encarga de la recepción de las denuncias que llegan al sistema 911 en todo el país y envía al móvil más cercano para su atención, lo que permitió reducir los tiempos de respuesta. Asimismo, se ocupa de controlar el sistema de videovigilancia en zonas específicas de Montevideo y el interior del país¹⁰⁷ y las tobilleras instaladas a agresores por violencia doméstica.

Estos cambios se dieron en conjunto con el aumento de recursos, no sólo de efectivos sino también de móviles (según datos oficiales el patrullaje aumento en 1400% y la flota de vehículos en Montevideo pasó de 20 a 100, y de 280 a 600 efectivos), armamento e incluso la creación de la Unidad aérea de la Policía Nacional. A su vez, para la mejora del registro los efectivos policiales cuentan con tablets en los móviles que permiten registrar los hechos en el lugar sin necesidad de trasladarse y se desarrolló un sistema de denuncias online. Asociado a ello, desde 2016 se dispuso como parte del Programa Mi Comisaría, la contratación de becarios, estudiantes universitarios, para funcionar como auxiliares administrativos en la atención al público en las seccionales. El uso de becarios tuvo como objetivos mejorar la calidad del ingreso de eventos al SGSP y liberar policías de tareas administrativas para destinarlos al patrullaje.

Bajo este nuevo esquema organizativo y operativo, las unidades más lesionadas fueron las comisarías, históricamente puntos de referencia para la operativa policial. Las Comisarías no sólo vieron reducido su personal y sus recursos los cuales pasaron a

¹⁰⁷ Según el Ministerio del Interior, a octubre de 2019 El Ministerio del Interior adquirió en total 8.433 cámaras de las cuales 6.535 ya fueron instaladas. Los departamentos que cuentan con mayor cantidad de cámaras son Montevideo (3.656), Maldonado (1.207), Canelones (648), Rivera (216) y Rocha (196).

estar centralizados en las zonas o programas como el PADO, sino también su autonomía para desarrollar tareas, por ejemplo, de investigación o patrullaje. Su rol pasó a ser mayormente de atención a la ciudadanía y trabajo comunitario, en este último caso algo que no ha logrado instalarse completamente. Así, la idea que las comisarías “quedaron vacías” y el comisario “perdió poder” es señalado como uno de los focos de resistencia más importantes a las reformas. Sobre este punto se ahondará en el siguiente capítulo.

Programa de Alta Dedicación Operativa

El programa PADO comenzó a operar en 2016 y se ha configurado como la gran apuesta del Ministerio del Interior para la reducción de los delitos¹⁰⁸. El PADO se basa en un esquema de patrullaje disuasivo en base a puntos críticos definidos a partir de la georreferenciación de los delitos. Su objetivo es *disminuir globalmente los delitos contra la propiedad, a incrementar la eficacia en el esclarecimiento de delitos, a incrementar la confianza de la ciudadanía en la policía y a mejorar la percepción de seguridad en la población* (AGEV, 2017, P. 30). Su implementación comenzó en los tres departamentos del área metropolitana (Montevideo, Canelones y San José) y fue posteriormente ampliado a Colonia, Maldonado, Rocha, Paysandú, Salto y la zona fronteriza, lo que aumentó de 1.000 a 1.500 efectivos. El programa se desarrolla en coordinación con la GR y Desde el 2018 se creó además en Montevideo, el Grupo de Intervención Rápida (GIR), como apoyo al PADO, a través del despliegue de 100 policías en moto con el objetivo de reducir los tiempos de respuesta.

Figura 10.6. Ejemplo de circuito de patrullaje del PADO



¹⁰⁸ La experiencia del PADO ha sido incluso reseñada en un libro publicado por el Ministerio del Interior con apoyo del BID. Ministerio del Interior (2017). *¿Cómo evitar el delito urbano? El Programa de Alta Dedicación Operativa en la nueva Policía uruguaya*. Montevideo, MI-BID.

Fuente: Chainey et al. (2017)

El PADO funciona mediante un cuerpo policial de funcionarios con dedicación exclusiva por lo cual reciben una compensación salarial específica¹⁰⁹. Durante su primer año de funcionamiento el PADO tuvo altos niveles de efectividad, reduciendo un 24,7% las rapiñas dentro de los circuitos de patrullaje y un 41% en sus horarios de funcionamiento. A partir de 2018, estas cifras aumentan lo que según las autoridades fue atribuible al “efecto noviembre” con la instalación del nuevo CPP.

Policiamiento Comunitario Orientado a Problemas

Dentro del cambio de funcionamiento, el Ministerio apostó por una modificación en el trabajo de la policía comunitaria a través del Policiamiento Comunitario Orientado a Problemas (PCOP). Esta estrategia incluyó fases experimentales en la seccional 25 de Montevideo, en ese momento bajo el nombre de Policiamiento Orientado a Problemas (POP). El PCOP es visto como una estrategia complementaria al PADO y el eje central de la operativa en las comisarías. El PCOP implica un trabajo de cercanía entre la policía y la ciudadanía para la solución o prevención de problemas específicos de criminalidad o convivencia. Se trata de un esquema de mayor involucramiento con la comunidad y las instituciones territoriales, pero bajo un esquema de trabajo policial (recolección de información, definición de estrategias de trabajo, etc.). Para el desarrollo del PCOP se ha trabajado con expertos internacionales del University College of London en la capacitación de policías.

Dirección de Investigaciones de la Policía Nacional

En mayo de 2019 se definió una nueva reestructura organizativa, entendida como uno de los últimos pilares para la reforma policial. Mediante el Decreto 84/019 se crea la Dirección de Investigaciones de la Policía Nacional (DIPN). Esta Dirección tiene el cometido de dirigir, supervisar y coordinar las investigaciones policiales que se realicen bajo su órbita y ser un nexo con la Fiscalía General de la Nación para la investigación. La DIPN pasó a centralizar una serie de Direcciones y Unidades especializadas: Dirección General de Lucha contra el Crimen Organizado e INTERPOL, Dirección General de Represión al Tráfico Ilícito de Drogas, Dirección General de Información e Inteligencia Policial, Dirección de Hechos Complejos, Unidad de Investigación y Análisis y la Penitenciario, Unidad de Análisis Tecnológico.

¹⁰⁹ No obstante, su inscripción es voluntaria.

Operativos policiales especiales

Megaoperativos. Durante los primeros dos años de gestión del Ministro Bonomi se desarrollaron los denominados “Megaoperativos” en distintas zonas del área metropolitana. Los megaoperativos consistieron en una estrategia de saturación policial de corto tiempo en búsqueda de dar captura a personas requeridas por la justicia, allanar bocas de venta de drogas, requisar transeúntes y motos, etc. Los megaoperativos llamaban fuertemente la atención de los habitantes y la prensa por la cuantía del despliegue policial y fueron criticados tanto por la fuerza de gobierno en relación a la estigmatización barrial que ello generaba como por su efectividad para cumplir los objetivos de seguridad propuestos¹¹⁰.

Plan siete zonas. Durante el gobierno de Mujica y en el marco de la Estrategia por la Vida y la Convivencia se lanzó el plan “7 zonas”. Se trató de una intervención interinstitucional en 7 barrios del área metropolitana con indicadores socioeconómicos y de criminalidad críticos. El plan pretendía mejorar la convivencia barrial e implicó una inversión en infraestructura urbana, la ampliación de la oferta de políticas sociales y un reforzamiento del sistema de patrullaje. Sin embargo, a pesar de que el programa parecía tener buenos resultados en términos de reducción de la criminalidad, el mismo no continuó durante la administración Vázquez como consecuencia de recortes presupuestales¹¹¹.

Plan Mirador. Sobre fines de 2017, el Ministerio comenzó a implementar el Plan Mirador. Este plan buscó atacar y desarticular bandas criminales que operaban en barrios periféricos del área metropolitana, mediante la intervención de efectivos policiales y la Guardia Republicana, junto con autoridades de otros organismos públicos como las Intendencias, UTE y OSE¹¹². A partir de la realización de múltiples allanamientos y detenciones, se trabajó en la reconstitución de “zonas liberadas” mediante el retiro de casas, apertura de calles, regularización de servicio públicos, y construcción de infraestructura. Este plan, liderado por el Soc. Gustavo Leal, reforzó el discurso de lucha contra la delincuencia y reconstitución del poder público y el orden como base de la convivencia como enfoque de las políticas de seguridad.

¹¹⁰ Véase: <https://ladiaria.com.uy/articulo/2011/4/no-les-llena-el-ojo/>

¹¹¹ Véase: <https://www.subrayado.com.uy/plan-siete-zonas-no-se-extendera-recorte-presupuestal-n67892>

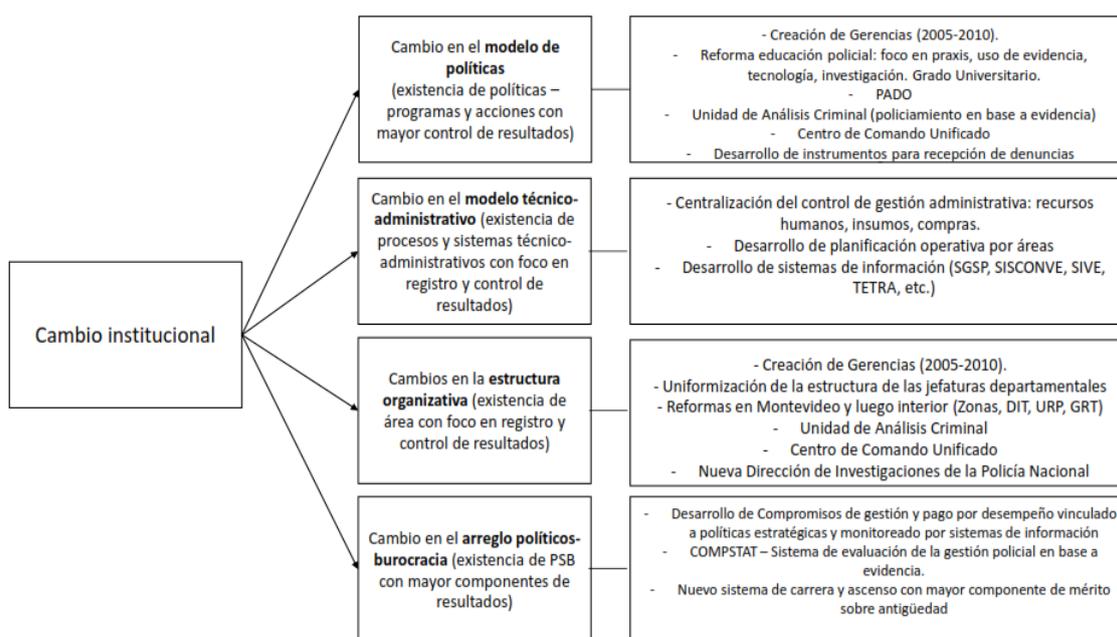
¹¹² Véase: <https://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/bonomi-aniversario-189-policia>

10.3. Síntesis de principales hitos de las reformas en el Ministerio del Interior.

Las páginas anteriores desarrollaron un repaso detallado por los principales cambios normativo, organizacionales, operativos y de procesos que se desarrollaron en el Ministerio del Interior durante el período 2005-2020. Buena parte de estos cambios dieron nacimiento a la llamada “nueva policía”. Los cambios dan cuenta de reformas en donde la mayor parte de sus componentes tiene un foco importante en el uso de evidencia y manejo de resultados para la gestión. En algunos casos con mayor énfasis en el control, en otros para la intervención de las políticas y en otros, para la evaluación.

El modelo teórico para describir el cambio institucional da cuenta de ello. El modelo de políticas públicas muestra el desarrollo de una serie de políticas enfocadas en el uso de evidencia. Ello se manifiesta en programas de acción policial (ej. PADO) pero también en el desarrollo de distintas acciones de soporte (UAC, CCU, entre otros). La reforma en la educación policial puede ser agrupada también allí en tanto modifica el esquema histórico para adaptarlo al modelo de políticas actual. El modelo técnico administrativo se desarrolla con un fuerte foco en el control de ejecución y la centralización de procesos, pero también con el despliegue de sistemas de información para el soporte a la gestión de políticas. Los cambios en la estructura organizativa también marchan acorde a ello a partir de la creación o reestructuración de un número importante de nuevas áreas y unidades tanto en Ministerio como en la Policía que tiene como finalidad el registro y uso de información de desempeño. Finalmente, ello se refleja también en un cambio en el arreglo entre políticos y burócratas. Los cuadros policiales pasan a estar mucho más vinculados al control de resultados a partir del uso de los compromisos de gestión, pero también de todo el conjunto de sistemas de información y evaluación diseñados. Asociado a ello, la carrera policial pasa a tener un mayor componente de mérito sobre factores de antigüedad.

Figura 10.7. Síntesis de principales reformas



Fuente: elaboración propia.

En síntesis, los hitos reseñados muestran un cambio institucional profundo que dan cuenta de un movimiento respecto del funcionamiento histórico de la organización. Llegados a este punto resta preguntarnos: ¿Cuáles son las bases que explican este tipo de reformas?

11. Explicando las reformas del Ministerio del Interior

El Ministerio del Interior atravesó un proceso profundo de reformas durante los años 2005 al 2020. Este período está marcado por quiebres respecto de su funcionamiento histórico, pero también es posible notar rupturas importantes dentro de los gobiernos del FA, en particular entre los años 2005-2010 y 2010-2020¹¹³. Explicar un proceso de reforma administrativa en una institución como el Ministerio del Interior requiere necesariamente un tratamiento complejo de sus causas. En ese sentido, la explicación del cambio no puede estar dada por una variable específica o predominante sino más bien por la interacción dinámica y compleja de un conjunto de factores. Como desarrollamos previamente en nuestro marco teórico, coexisten variables estructurales y de agencia que interactúan para el desarrollo de un determinado fenómeno político.

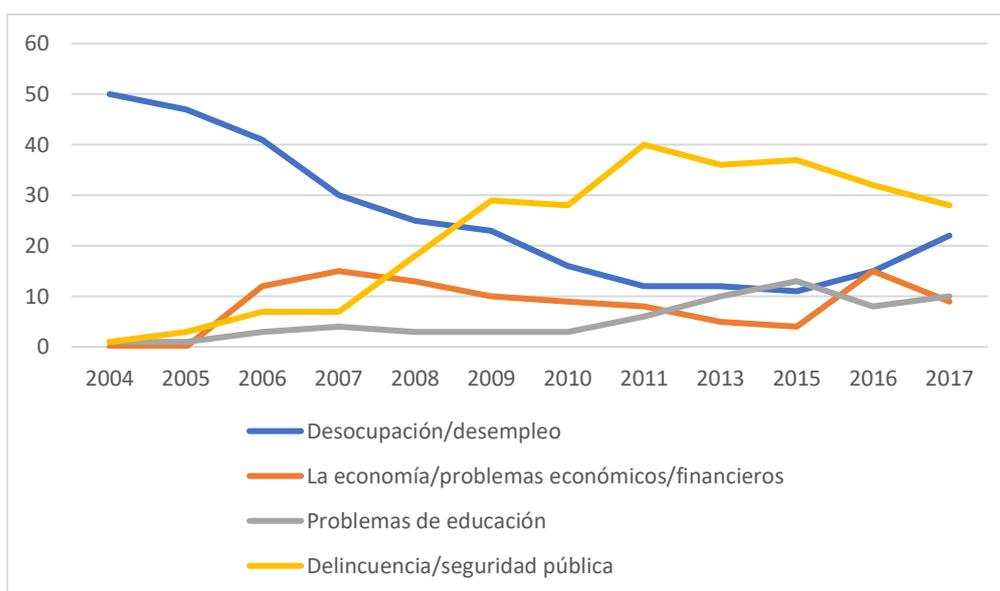
Llegados a este punto conviene entonces repasar la pregunta de investigación principal: ¿Qué explica el desarrollo de una reforma policial con un fuerte énfasis en gestión por resultados en el Ministerio del Interior de Uruguay durante los años 2010-2020? Previamente desarrollamos un modelo teórico que consideraba tres niveles analíticos para explicar el cambio institucional: macro, meso y micro (ver capítulo 7). A su vez, se diferenciaba entre factores predominantemente institucionales y de actores o agencia. En las siguientes líneas avanzamos sobre la respuesta a nuestra pregunta de investigación a partir de la aplicación del modelo teórico plasmado.

11.1. El nivel macro: opinión pública, ideas y respaldo político.

Para ubicar el contexto macro en que se desarrolla la “era Bonomi” debemos retornar al año 2009. La campaña electoral que llevó a Mujica a la presidencia tuvo al tema de la seguridad ciudadana como un asunto relevante. Influenciado por un contexto económico favorable, la delincuencia y el delito pasó a ser identificado como el principal problema del país por la opinión pública, lo que presionó por una mayor centralidad en el discurso político y la agenda de gobierno (ver gráfico 11.1.).

¹¹³ Algunos actores, aunque reconociendo este quiebre señalan, sin embargo, mayores rasgos de continuidad entre períodos de los que se destacan, principalmente en cuanto al mandato de mejora carcelaria o la reducción del 222. En términos de reforma de la administración se señala la herencia de la construcción de las gerencias civiles, y en algunos casos, su fortalecimiento, por ejemplo, en los temas de violencia de género, infraestructura, compras, o el Observatorio.

Gráfico 11.1. Principal problema del país (2004-2017)



Fuente: Latinobarómetro.

Así, la campaña política del 2009 tuvo un cambio en el eje discursivo en el tema de seguridad. Si bien se reconocían las condicionantes sociales de la delincuencia, se señalaba la necesidad de ser “implacable” con el delito (Vernazza, 2015). El programa de gobierno del FA que surge del V Congreso hace escasas referencias a los temas de seguridad ciudadana. Sin embargo, ya con la candidatura de Mujica a la presidencia confirmada, surgen nuevos documentos que le darían un espacio más relevante a los asuntos de seguridad ciudadana. En primer lugar, en el documento *Propuestas para seguir construyendo un país de primera* que ofició como plataforma electoral se le dedica un capítulo específico a la seguridad ciudadana. Allí, aunque se señala la necesidad de continuar atacando las bases sociales de la inseguridad, se destaca la importancia de: combatir *el estado actual de las cosas*. En ese marco, se reconocen los logros del gobierno anterior, pero se enfatiza en la necesidad de fortalecer acciones como la profundización del despliegue policial, la expansión nacional de la Guardia Republicana o la lucha contra el narcotráfico.

En octubre de 2009 se lanza otro documento bajo el título: “Seguridad Ciudadana”. Allí se señala la necesidad de avanzar en “reformas estructurales” y *una política más eficiente y eficaz en prevención, represión y sanción de los delitos, y seguir invirtiendo más en políticas sociales para enfrentar los factores que determinan la marginalidad y la delincuencia*. Entre sus propuestas el documento incluye el aumento de recursos presupuestales, reformas normativas y operativas de la policía y el sistema carcelario, entre otros (ver cuadro 11.1.).

Si bien este documento continúa con algunos enfoques previamente desarrollados por el FA respecto de la necesidad de atacar las causas sociales del delito, buena parte de sus propuestas presentan un cambio hacia ejes más enfocados en el trabajo policial y la necesidad de modificar su funcionamiento. Para comprender este cambio es fundamental analizar el rol protagónico del MPP y sus ideas sobre seguridad ciudadana. Este sector del FA comenzó un proceso de trabajo sobre los temas de seguridad ciudadana ya durante la primera administración. Ello le permitió ir generando una acumulación de conocimiento y propuestas que luego se volcarían al debate político una vez que Mujica fuera candidato a la presidencia.

Como señala uno de los entrevistados pertenecientes a este sector: *“un grupo de compañeros del MPP me convoca a que me integrara a pensar los temas de seguridad pública. Pepe iba a ser presidente, y Bonomi va a ser el ministro y tenemos que empezar a investigar respecto de la policía y una posible reforma”* (entrevistado N° 14). En el mismo sentido, actores no pertenecientes al MPP reconocen que este sector comenzó a trabajar en los temas de seguridad ciudadana estando aun fuera del Ministerio lo que marcó un diferencial. Así, por ejemplo, se avanzó en el estudio sobre un anteproyecto para la aprobación de una nueva Ley Orgánica Policial.

En ese contexto, el enfoque y la mayor parte de las propuestas sobre seguridad ciudadana, en particular el documento específico sobre el tema lanzado en la campaña, reflejan las posturas de este sector del FA y ayudan a explicar el cambio respecto a la visión anterior. Otro integrante de este sector señala:

Nosotros habíamos hecho un documento con el que nos comprometimos en la campaña electoral. El FA no había tenido una postura sobre seguridad clara. Había como dos escuelas, la mano dura, y el respeto a los derechos humanos y las políticas sociales que iban a cambiar las condiciones por las que se iban a volcar a la delincuencia. Estaban enfrentadas de forma bastante contradictoria. El Frente tenía la visión, que en largo plazo es correcto, que la educación, la salud, las políticas sociales iba a volcar las causas por la que algunos se dedican a la delincuencia. Eso es así en el largo plazo, en el corto plazo en el que está en una carrera delictiva la sigue y se necesitan políticas de policiamiento (entrevistado N° 15).

Ya en el gobierno se dispuso la creación de un grupo interpartidario de trabajo que arribara a un documento de consenso sobre una plataforma de trabajo en seguridad pública que pudiera constituirse en una política de Estado. En agosto de 2010 se presenta el *Documento de consenso de la Comisión Interpartidaria de seguridad pública*.

La aprobación de este documento originó un margen de maniobra inicial al gobierno en (Paternain, 2014), pero sobre todo consolidó un cambio de enfoque en materia de ideas de seguridad acorde a las preferencias del elenco conductor. Nuevamente, allí se señala la necesidad de un abordaje integral que incluya acciones de prevención, represión y sanción pero que incorpore también políticas sociales que atiendan las causas del delito. El documento de consenso refleja largamente las prioridades del FA plasmadas previamente en campaña, y en particular del MPP. Si se comparan ambos documentos es posible notar un alto nivel de equivalencia en todos los aspectos medulares, registrándose una coincidencia en 32 de los 39 puntos establecidos (82%).

Cuadro 11.1. Comparación temática entre documento de seguridad del Frente Amplio y documento de consenso interpartidario.

Acciones	Documento FA	Documento consenso
Aumento recursos presupuestales	X	X
Reforma LOP	X	X
Carácter Nacional de la Guardia Republicana	X	X
Formación de grupos de intervención rápida (Grupos GEO)		X
Policía Comunitaria	X	X
Rediseñar el despliegue territorial de la Policía Nacional	X	X
Reforma del modelo de gestión de las seccionales policiales	X	X
Profesionalización del instituto policial (planificación, evaluación, investigación)	X	X
Nuevo sistema de trabajo policial	X	X
Formación permanente de los funcionarios policiales	X	X
Ejercicio de la autoridad		X
Incorporar tecnología de punta para la investigación criminal	X	X
Énfasis en el desarrollo de actividades de inteligencia	X	X
Intensificación de patrullaje		X
Disminuir 222	X	X
Profundizar la lucha contra el narcotráfico, lavado de dinero y otros grupos de crimen organizado	X	X
Continuar con el desarrollo de la Dirección de Asuntos Internos	X	X
Reforma de normativa de vigilancia privada	X	X
Reforma del Código de Procedimiento Penal	X	X
Crear un archivo genético de ADN		X
Creación de un Instituto Nacional de Rehabilitación	X	X
Fortalecimiento del INACRI		X
Descentralización territorial de los centros de privación de libertad	X	X
Crear una cárcel de alta seguridad	X	X
Fortalecimiento del sistema de seguridad penitenciaria		X
Apoyar y multiplicar los Módulos y Equipos de Tratamiento de Drogas en Cárceles	X	X

PPL (oportunidades de estudio y trabajo)	X	X
Posibilidad de aplicar penas alternativas a la cárcel	X	X
Profesionalizar los patronatos en directa relación con el Mides	X	X
Escuela de contexto crítico pasaje a tiempo completo	X	X
Perfeccionamiento del sistema de Responsabilidad Penal Juvenil	X	X
Crear un Instituto de Responsabilización de los Adolescentes en conflicto con la ley penal	X	X
Profundizar y desarrollar las Mesas Locales para la Convivencia y Seguridad Ciudadana	X	X
Apropiación de los espacios públicos por los ciudadanos	X	X
Campaña permanente contra los usos y costumbres que reciclan el circuito del delito	X	X
Apoyar y multiplicar los Centros de Información, Escucha y Amparo en los barrios	X	X
Mejorar las respuestas institucionales contra la violencia doméstica, de género, el maltrato y abuso infantil	X	X
Elaboración e implementación de una Política Nacional Contra las Violencias Sociales	X	X
Crear dentro de la actual Red de Asistencia en Drogas las Comunidades Terapéuticas Especiales	X	
Otros asuntos: seguridad vial, seguridad de transportistas, protección a víctimas de delitos y testigos, funcionarios de alto riesgo, seguridad del fuego.		X

Fuente: elaboración propia.

En 2012, con casi dos años de gobierno, se lanza el documento “*Estrategia por la Vida y la Convivencia*”. Este documento es presentado en conferencia de prensa por los ministros de Desarrollo Social, Defensa e Interior y marcó un hito en el gobierno de Mujica. En la Estrategia se retoma la idea de la inseguridad como una consecuencia de la marginalidad y la falta de políticas de integración social. La Estrategia busca entonces ser una síntesis entre un enfoque que privilegie la convivencia y la mirada territorial con las políticas de seguridad (Paternain 2014, Vernazza 2015). No obstante, el enfoque sobre las políticas cuáles debían ser las políticas de seguridad a desarrollar se mantuvo en los mismos carriles. Como señala el documento:

“En términos de seguridad, durante años la izquierda ha tenido un discurso monocorde que explicaba la criminalidad y el delito por los factores sociales y económicos derivados, casi exclusivamente del impacto de las políticas neoliberales implementadas en el país y la región a partir de la segunda mitad del siglo XX. Hoy esta explicación, que tiene un muy fuerte componente explicativo, en la visión integral aparece como insuficiente” (p. 3).

Entre las medidas más notorias de esta estrategia estuvieron la reparación a víctimas de delitos, políticas para atender el narcotráfico, la drogadicción la corrupción policial, la inversión en equipamiento para uso público (las denominadas plazas de convivencia) y el aspecto que generó más atención, la legalización del mercado de marihuana. En otros puntos, sin embargo, la estrategia refuerza los aspectos de trabajo

policial aprobados en el documento de consenso interpartidario. Se destaca además que uno de los aspectos para mejorar la seguridad ciudadana es la eficacia policial a través de un conjunto de herramientas que profesionalicen la gestión basada en el conocimiento y la inteligencia aplicada. En ese marco, se promueve la instalación de un sistema de trabajo en comisarías en base a gestión por resultados y control de indicadores, sistemas de patrullaje basado en evidencia científica, uso intensivo de sistemas de información geográfica para la intervención policial adaptación al territorio del despliegue operativo de la Policía fundamentalmente en el área metropolitana, gestión de calidad en los sistemas de comunicación policial y sistemas permanentes de control de desbordes y corrupción policial (p. 15). Se argumenta además que el fuerte respaldo presupuestal dado a la policía y reflejado en aumentos salariales, equipamiento y tecnología, deben desembocar en mejores resultados en la prevención y represión de delito.

Así, durante el primer gobierno del FA se fue consolidando de forma subrepticia un nuevo enfoque de seguridad ciudadana. Este enfoque se vuelve evidente durante la campaña electoral de 2009 y se consolida durante el período 2010-2020. En ese proceso, el MPP juega un rol clave como promotor de esas ideas que serían posteriormente transformadas en intenciones de acción política. Ello se potencia, además, con la llegada de Mujica a la presidencia. En concordancia con la nueva visión, toma fuerza la idea de una reforma estructural que incluía cambios normativos y organizacionales apuntando no ya únicamente al casco central del ministerio sino a la institución policial. En ese esquema, la idea de una gestión policial orientada a resultados, en base a evidencia, inteligencia y aplicación de tecnología empieza a ser parte del discurso sobre las líneas de reforma.

Asociado al cambio de ideas debe mencionarse otro factor relevante: el apoyo presidencial otorgado a las reformas. La figura de Bonomi fue la más criticada entre las autoridades de los gobiernos del Frente Amplio. El aumento de la cifra de delitos y otros hechos relevantes pusieron al ministro en el foco de los ataques por parte de la oposición quienes tildaron a la gestión del ministerio como un “fracaso absoluto”. Un ejemplo de ello es que desde julio del 2010 hasta abril de 2018 el Ministro Bonomi sufrió ocho interpelaciones parlamentarias y cinco mociones de censura, el ministro más convocado a sala desde el retorno a la democracia en 1985¹¹⁴. En todos los casos, la conducción del Ministerio tuvo el apoyo de su bancada parlamentaria¹¹⁵ y

¹¹⁴ Datos del Programa de Estudios Parlamentarios del Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR.

¹¹⁵ En la interpelación del 15 de febrero de 2017, fue el único caso en donde no hubo moción de satisfacción con las respuestas del ministro y se votó una moción de cuestionamiento que contó con los votos de la bancada de la oposición y un diputado del FA (Gonzalo Mujica).

del presidente. Tanto Mujica como Vázquez respaldaron públicamente la actuación de las autoridades del Ministerio frente a los ataques de la oposición¹¹⁶, en algunos casos sosteniendo que: “...*encabezan una serie de cambios estructurales de largo aliento en la Policía Nacional*” (Palabras del presidente Vázquez)¹¹⁷. En el caso del gobierno de Vázquez incluso debiendo hacer frente a crecientes cuestionamientos internos también desde el propio FA¹¹⁸.

En síntesis, como se demostró, a nivel macro es posible constatar tres factores que se conjugaron favorablemente a lo largo del tiempo. Por una parte, el aumento de los temas relacionados a la inseguridad en la opinión pública presionó hacia una mayor centralidad en la agenda de gobierno. En segundo lugar, se conformó un cambio de concepción de las ideas sobre seguridad ciudadana a partir de liderazgo de la fracción más fuerte del FA, el MPP, durante el período en estudio. Estas ideas se reflejaron en documentos que tuvieron éxito para orientar la acción global del FA y del gobierno en ambos períodos. Finalmente, la gestión del Ministerio del Interior, y en particular de sus autoridades políticas, tuvo un respaldo presidencial continuado a lo largo del 2010 al 2020 a pesar de las duras críticas de la oposición, el aumento de las cifras de delitos durante la mayor parte del período y la consecuente desaprobación en la imagen pública de las autoridades de la cartera¹¹⁹.

Estos factores macro ayudan a entender el contexto en que se desarrolla el desencadenamiento del proceso de reformas y dan pistas sobre las condiciones de continuidad. Sin embargo, no son suficientes para comprender la dinámica política interna de la organización ni las opciones tomadas. Para ello, es necesario adentrarse en los factores de nivel meso que dan cuenta de las dinámicas entre los factores institucionales y la interrelación entre actores.

¹¹⁶ Véase por ejemplo: https://www.180.com.uy/articulo/13010_2010-07-28_Mujica-respaldo-a-Bonomi-en-el-Parlamento ó <https://www.subrayado.com.uy/bonomi-revelo-que-renuncio-la-fuga-morabito-pero-el-presidente-lo-respaldo-n539769>

¹¹⁷ Véase: <https://presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/vazquez-bonomi-comunicacion-confianza>

¹¹⁸ Véase: <https://www.elobservador.com.uy/nota/a-bonomi-tambien-le-pegan-por-izquierda-201883120347>, <https://www.montevideo.com.uy/Noticias/Casa-Grande-pedira-la-remocion-de-Mario-Layera-tras-declaraciones-gravisimas-e-irresponsables--uc683123> ó <https://brecha.com.uy/no-puntada-sin-hilo/>

¹¹⁹ Por ejemplo, según la encuestadora CIFRA, entre 2012 y 2016 la desaprobación de la gestión de Bonomi pasó de 49% a 61%. Véase: <http://www.cifra.com.uy/index.php/2016/10/27/la-inseguridad-y-la-gestion-de-bonomi/>

11.2. El nivel meso: conducción policial y coalición reformista.

Como se mencionó previamente, el nivel meso puede ser dividido analíticamente en factores institucionales y de interrelación de los actores. Siguiendo el marco analítico, en las siguientes líneas se demuestran los factores específicos en ambas dimensiones que ayudan a comprender el cambio institucional en el Ministerio del Interior.

Políticos y policías: la coalición promotora.

Las autoridades políticas que arribaron al ministerio en el año 2010 tuvieron un apoyo presidencial continuado y una dotación de recursos presupuestales superior a épocas anteriores. A su vez, contaban con una serie de líneas políticas que deseaban impulsar en la policía nacional. Sin embargo, las autoridades carecían de un conocimiento previo del contexto policial y de aliados internos para impulsar reformas. El propio ministro Bonomi declaró públicamente en 2016 que:

“Fue clave en el acercamiento entre quienes proveníamos del ámbito político y quienes tenían una larga trayectoria en la Policía, sin que hubiéramos tenido muchos puntos de contacto antes. Quizá haya sido la excepción el tiempo en que Jorge Vázquez presidió la Junta Nacional de Drogas y Julio Guarteche estuviera al frente de la Dirección General de Represión del Tráfico Ilícito de Drogas. Pero salvo ese contacto excepcional, y algún grupo de trabajo para preparar el gobierno, no hubo antes un contacto demasiado fluido entre los políticos del Frente Amplio y los representantes de la Policía Nacional.

A las ideas que traíamos los que nos incorporábamos al Ministerio del Interior le faltaba el ingrediente básico del conocimiento de la interna policial. Y a quienes estaban en la Policía les faltaba el ámbito donde se pudiera intercambiar ideas, experiencias y conocimientos, y construir la confianza que permitiera elaborar juntos políticas y estrategias a desarrollar en el Ministerio del Interior, para cambiar el estado que había alcanzado la delincuencia en el Uruguay”¹²⁰.

La llegada del MPP al Ministerio del Interior, aunque pertenecientes al mismo partido, conformó, un diagnóstico crítico respecto de los resultados de la gestión 2005-2010 y privilegió una lógica de mayor acercamiento a la fuerza policial por sobre los

¹²⁰Véase: <http://presidencia.gub.uy/Comunicacion/comunicacionNoticias/despedita-julio-quartecche-eduardo-bonomi>

equipos civiles. Para entender entonces qué condiciones favorecieron los cambios en el Ministerio del Interior y en particular en la Policía Nacional es necesario analizar la interrelación de los actores del sistema. La coalición promotora de cambios, sus orígenes, recursos disponibles y así también, las resistencias enfrentadas.

Cuando Mujica asume en 2010, designa a Eduardo Bonomi como ministro del Interior y a Jorge Vázquez como subsecretario. Bonomi era un hombre de confianza de Mujica, Ministro de Trabajo y Seguridad Social en el período anterior y una de las figuras más importantes del MPP, sector mayoritario del FA, liderado por Mujica. Jorge Vázquez, fue el Prosecretario de la Presidencia durante el mandato de su hermano Tabaré Vázquez. Desde ese rol, Vázquez estuvo en contacto con asuntos de seguridad ciudadana y en particular con los cuerpos policiales del Ministerio. Junto con la llegada de las nuevas autoridades políticas al ministerio, se designaron también a las autoridades policiales. Al frente de la Policía Nacional se designó al Inspector Ppal. (R) Julio Guarteche¹²¹.

El nuevo director contaba con la confianza de las autoridades policiales, y en especial del nuevo subsecretario a partir del trabajo realizado durante el período anterior al frente de la Dirección Nacional de Represión del Tráfico Ilícito de Drogas la cual trabajó estrechamente con el Prosecretario Jorge Vázquez. A partir del prestigio adquirido al frente de la dirección encargada de controlar el narcotráfico, Guarteche era valorado como una persona honesta, respetada y metódica que podía encarnar una visión global de los cambios que la policía requería. A su vez, los equipos que conformaban esta dirección eran considerados por las autoridades como gente que *“trabajaba distinto, investigaba”*; *“tenían una metodología de trabajo muy aceiteada”* y sobre todo *“no estaban viciados”*. Una de las autoridades señaló respecto de este equipo: *“si alguien pudo haberse corrompido son los que estaban en Drogas y no lo hicieron, fue donde tuvo más éxito la Policía”* (entrevistado N.º 15).

La génesis de este grupo comienza a mitad de la década de 1990 por parte de un conjunto de oficiales del interior del país que participaron en distintos operativos encubiertos y finalmente desembarcan en la Dirección General de Represión del Tráfico Ilícito de Drogas, en aquel momento, de reciente creación. Este nuevo grupo desplazó a los equipos anteriores, quienes estaban emparentados a hechos de corrupción. A partir de allí, la Dirección comienza un proceso de trabajo y de selección de los recursos humanos que le daría prestigio a la interna policial y con las autoridades políticas¹²².

¹²¹ Las direcciones nacionales, direcciones generales y jefaturas de policía fueron ocupadas por funcionarios policiales (en situación de actividad o retiro) con la única excepción de la Jefatura de Policía de Flores que fue ocupada por un civil.

¹²² Entrevistado N° 2 y 5. Véase también: <https://www.elobservador.com.uy/nota/una-triada-surgida-de-la-lucha-antidrogas-en-el-mando-policial--2016321500>

Apreciaciones similares respecto de la solidez metodológica de este grupo y ajenezidad respecto de prácticas corruptas o discrecionales es también confirmado por otros entrevistados externos a los cuerpos de gobierno e incluso, no alineados o “perdedores” con las reformas realizadas (entrevistados N° 19 y 29).

Así entonces, la valoración de un grupo con características diferentes a las del resto de la Policía, tanto en términos de metodología y experiencia de trabajo como de estar “limpios” de prácticas corruptas aporta evidencia para entender por qué el componente policial de la coalición promotora surge, en su mayoría de este grupo. Esto se corresponde además con un conjunto de ideas y diagnósticos comunes sobre los cambios necesarios en las políticas de seguridad y en particular, en la Policía Nacional.

Se señaló previamente la capacidad del MPP para hacer prevalecer sus posiciones sobre seguridad en la interna del FA lo que es reforzado una vez que se toma la conducción del Ministerio del Interior. El nuevo discurso político hace referencia a la lucha contra la delincuencia y políticas de seguridad firmes como un componente integrado a las políticas sociales, la convivencia y los problemas de desintegración social, lo que requiere un rol más central de la policía¹²³. Desde el costado policial dos elementos se alinean con lo anterior. Por un lado, las referencias a atacar las situaciones más graves de marginación social, muchas de ellas provenientes del narcotráfico, requieren un cuerpo policial más eficiente. Por otro lado, la creencia respecto de que la policía está expuesta a problemas de corrupción que afectan fuertemente su funcionamiento. La conjunción de estas creencias forma un cuerpo central sobre las cuales se sientan las bases de un diagnóstico y la necesidad de llevar a adelante nuevas políticas.

Ello se corresponde con un conjunto de medidas políticas, muchas de ellas reseñadas en los documentos del FA y el posterior acuerdo interpartidario. La necesidad de reforzar la estructura policial y su organización, las políticas de policiamiento, el ataque a la corrupción policial, o el nuevo esquema de educación policial. Algunas de estas opciones de políticas parten con un mayor nivel de predefinición por parte del cuerpo político (ej. la creación de la Guardia Republicana o la aprobación de una nueva LOP), mientras que otras se conforman a partir de la expresión y traducción dada desde los líderes policiales. Un ejemplo de ello son los cambios en el plan educativo: *“cuando Julio Guarteche nos presentó como equipo de trabajo, nosotros llevamos un plan director de proyecto (...) para que ellos pudieran analizar qué visión tenían los policías*

¹²³ Evidencia en esta línea puede encontrarse, por ejemplo, en las siguientes declaraciones: <http://www.telenoche.com.uy/nacionales/bonomi-la-seguridad-necesita-politica-social.html>, <https://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/bonomi-politicas-sociales-urbanas>, <https://ladiaria.com.uy/articulo/2018/3/bonomi-le-respondio-a-paternain-hay-que-ir-a-las-zonas-problematicas-y-ver-si-piden-politicas-sociales-o-que-el-comisario-se-encargue/>

que habíamos sido convocados como candidatos a ser los directores de la educación. Teníamos, los policías, la visión de qué era lo que queríamos para la policía en materia educativa (entrevistado N° 7).

Finalmente, ello se refleja en el acuerdo sobre una serie de instrumentos que tienen que ver con el reforzamiento del uso de evidencia y medición de resultados para la gestión policial o la inversión en sistemas de información. Un director de un área técnica de la policía señala: “hubo mucho apoyo en entender que necesitamos bases de datos, vehículos especializados, más recursos humanos, más capacitación, más presupuesto” (entrevistado N° 27). Asimismo, el intercambio con expertos internacionales facilitó la conformación y el acuerdo sobre algunos instrumentos de política a implementar. Ello se asocia con un cierto espíritu experimentador en políticas de seguridad a partir del testeado de distintas modalidades de trabajo (PREDPOL, hotspots, operativos policiales, etc.) y con el intento por reforzar el comando central de las políticas.

Cuadro 11.2. Creencias de la coalición promotora

Creencias fundamentales (<i>deep core beliefs</i>)	<ul style="list-style-type: none"> - Lucha contra la delincuencia como parte integral del desarrollo social y las políticas de seguridad. - La desintegración social requiere una política de seguridad firme - Rol central de la policía en las políticas de seguridad. - Cuerpo policial expuesto a problemas de corrupción lo que requiere una reforma.
Creencias de políticas fundamentales (<i>Policy core beliefs</i>)	<ul style="list-style-type: none"> - Reforzamiento de la estructura policial y su organización. - Reforzar las políticas de policiamiento - Lucha contra la corrupción policial - Nuevo esquema de educación policial - Policía como cuerpo civil armado (cambio de paradigma)
Creencias instrumentales (<i>secondary beliefs</i>).	<ul style="list-style-type: none"> - Medición de resultados y uso de evidencia para el policiamiento - Inversión en sistemas de información - Reforzamiento del comando central - Experimentación de políticas de políticas de seguridad

Fuente: elaboración propia

De lo antedicho es posible notar por tanto una alineación importante en la coalición reformista, principalmente respecto de las opciones de políticas y sus instrumentos, basados en un conjunto de creencias fundamentales, al menos, compatibles entre sí.

Este alineamiento de creencias no nace dado, sino que evoluciona en el tiempo. En ese sentido, la reforma policial no debe ser entendida como un proceso lineal o realizado a partir de una cuidadosa planificación. Un ejemplo de ello es que no existe un documento que defina con precisión el plan de reformas, más allá de lo definido en el acuerdo interpartidario. Distintos entrevistados señalan, sin embargo, un proceso de confluencia entre las visiones políticas y las de los mandos policiales. Uno de los entrevistados resume esta visión con claridad:

Empiezan a ensamblarse cosas que responden al mismo paradigma. Los policías que venían de tráfico ilícito de drogas era policías con una inclinación diferente, miraban datos, analizaban. Ese modelo, es el que hay hoy. (...) cuando empezás a ver, es todo el grupo que venía de Drogas, los líderes políticos salvo Clavijo {Director de la Guardia Republicana} son todos de ahí. Drogas hace un proceso de purga, hace un proceso muy fuerte de transparencia y de profesionalización. Todas estas cosas se empiezan a amalgamar entre sí, lo que se inicia sin paradigma va tomando cuerpo, lo que se inicia sin una planificación va tomando cuerpo, y todas las voluntades empiezan a cerrarse sobre ese camino (entrevistado N° 28).

La coalición reformista tiene sus primeras acciones en los cambios desarrollados en la Jefatura de Montevideo en donde parte del equipo de la Dirección General de Represión del Tráfico Ilícito de Drogas toma el comando en los lugares claves de la estructura y desarrollan una serie de cambios organizativos además de los primeros ensayos en el manejo de uso de evidencia para el policiamiento, fortalecimiento de los sistemas de información, entre otros cambios, que fueron, como se mencionó, ejemplo para la reestructura de las jefaturas en el resto del país.

No obstante, el éxito de una coalición promotora no depende únicamente de su capacidad para transformar ideas o creencias en una agenda de políticas sino de su capacidad para movilizar recursos para ello. Así también, sabemos que las modificaciones normativas muy raras veces producen por sí solos cambios en los comportamientos y los resultados políticos. De hecho, como señalamos, existe una larga trayectoria de cambios simbólicos en la Policía uruguaya que no generaron mayores efectos reales. Así, las modificaciones institucionales se vuelven relevantes en la medida que son tomadas como recursos de poder por actores con intereses y agendas. Por tanto, resulta crítico notar cuáles son los recursos institucionales que facilitaron el desarrollo y consolidación de la coalición y sus opciones de políticas. En este trabajo, se identifican tres recursos institucionales centrales: las nuevas competencias dadas al Director de la Policía Nacional, la creación del Gabinete del Ministerio y la modificación del sistema de ascensos a partir de la aprobación de la nueva LOP. Cada una de estas modificaciones otorgó nuevos recursos a los actores reformistas, y en algunos casos limitó o neutralizó la acción de posibles opositores. En las siguientes líneas analizamos cada una de ellas.

Nuevas competencias del Director de la Policía Nacional.

En los capítulos precedentes se mencionó cómo la normativa que históricamente definió a la función de Director de la Policía Nacional otorgaba escasas capacidades de conducción del cuerpo policial. Sus funciones tenían que ver con la representación y el asesoramiento a las autoridades, pero su participación en las funciones operativas eran limitadas. A partir de 2008, pero fundamentalmente de la aprobación de la nueva Ley Orgánica Policial, una serie de cambios normativos comienzan a modificar la capacidad de conducción del Director de la Policía Nacional. La creación del cargo, ya no función, de Director de la Policía Nacional en 2008 empieza un proceso de jerarquización del rol en la medida que lo autonomiza de otras funciones. La nueva LOP continuó ese proceso de fortalecimiento de la figura de Director al fijarlo como cuarto al mando en el orden jerárquico del Ministerio y otorgándole mayor claridad sobre sus funciones así como el control directo de importantes unidades de la policía. Como se mencionó previamente, además del rol de asesoramiento, se le otorgan funciones de planeamiento y ejecución lo que refuerza su inserción en la definición de la estrategia policial, y se define con claridad su autoridad jerárquica sobre las jefaturas departamentales y otras importantes unidades y direcciones de la Policía.

Cuadro 11.3. Principales cambios en la conducción de la Policía Nacional

<p>Inspección Nacional de la Policía (LOP 1971)</p> <p>Posteriormente,</p> <p>El Subdirector General de Secretaría del Ministerio del Interior le corresponden las funciones de Inspección General de la Policía (Art. 143 de la Ley N.º 16.170 de 1990)</p>	<p>Naturaleza del cargo: Confianza política Conformado por:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Inspección - Oficina Central - Secretaría - Departamentos que se consideren necesarios para su funcionamiento 	<p>Encargada de implementar el plan de empleo, instrucción y utilización de la Policía</p> <hr/> <p>Asesor técnico y auxiliar del Ministro</p> <p>Mando de las jefaturas de Policía, Bomberos y Caminera.</p>
<p>Subdirector General de Secretaría del Ministerio del Interior le competen cometidos de Director de la Policía Nacional (Dec. 309/997).</p>	<p>Naturaleza del cargo: Confianza política Conformado por:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Inspección - Oficina Central - Secretaría - Departamentos que se consideren necesarios para su funcionamiento 	<ul style="list-style-type: none"> -Coordinar el funcionamiento de las dependencias del MI -Asesoramiento en materia policial a las autoridades -Inspección de las dependencias policiales -Ordenar actuaciones o investigaciones policiales
<p>Creación del cargo de Director de la Policía Nacional (Art. 135 de la Ley 18.362 de 2007)</p>	<p>Naturaleza del cargo: Confianza política Unidades dependientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Jefaturas de Policía Departamentales. - Dirección de Planificación y Estrategia Policial. 	<p>Cometido esencial: el mando profesional operativo de la Policía Nacional.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Planificación de las actividades de la Policía Nacional

	<ul style="list-style-type: none"> - Dirección General de Lucha contra el Crimen Organizado e INTERPOL. - Dirección General de Represión al Tráfico Ilícito de Drogas. - Dirección Nacional de Policía Científica. - Dirección Nacional de Policía de Tránsito. - Dirección Nacional de Identificación Civil. - Dirección Nacional de Migración. - Dirección General de Fiscalización de Empresas, cuyo objeto sea la seguridad privada. 	<ul style="list-style-type: none"> - Dirigir, coordinar, supervisar y controlar a las unidades policiales. - Asesorar a las autoridades políticas
--	---	---

Fuente: elaboración propia en base a normativa seleccionada.

Los efectos de este cambio normativo son corroborados por una serie de policías y equipos técnicos de larga trayectoria y en cargos de responsabilidad relevantes. Respecto del cargo de director de la Policía Nacional se señala que:

“Algo muy importante fue el crecimiento de nuestra Dirección Nacional, cosa que nunca tuvo, es una dirección nacional donde el director marca las pautas operativas de la jefatura, ese es el gran cambio y el crecimiento (...) Antes de la nueva Ley el cargo realmente era simbólico, ahora marca las pautas operativas, ahora las jefaturas son parte de un todo” (entrevistado N° 20).

“Cambia el modelo de un señor feudal que el policía maneja a libre albedrío una jurisdicción, ahora no, el director de la Policía no es una figura testimonial para firmar papeles, ahora tiene la sartén por el mango, la Ley Orgánica le atribuye potestades que antes no tenía. Le da la centralidad del mando de las jefaturas. Además, ahora el Director tiene toda lealtades para abajo (...) Creaste una policía fuerte que se necesita. Y ahora esa policía fuerte responde a un liderazgo”. (entrevistado N° 2).

Asociado a ello, la uniformización de las estructuras organizativas internas de las Jefaturas de Policía permitió la definición de una estrategia desde la jerarquía hacia las unidades territoriales y la eliminación de las figuras intermedias entre la dirección nacional y la operativa territorial. Contar con unidades homogéneas en todo el territorio, cumpliendo las mismas tareas y siguiendo las mismas metodologías y criterios facilitó, no sin problemas, la expansión y comando de la reforma policial a nivel nacional y no sólo de Montevideo, como era frecuente históricamente.

“El cambio más importante es el del propio desempeño del Jefe de Policía, la constitución establece que es un cargo político, pero en esta nueva estructura que tenemos de la Jefatura, al estar dividida en zonas territoriales lo que se hizo fue eliminar la figura del coordinador. Antes tenía el Jefe, subjefe y coordinador. El coordinador era el que manejaba operativamente la jefatura. Ahora al eliminarse eso, es el jefe de policía el que maneja la parte operativa. El rol antes no es que fuera más administrativo, pero si te digo que todo eso confluía en el coordinador, era fundamental en el engranaje de la jefatura, el jefe estaba un poco más en la parte política y social. Lo que te llegaba era lo que te enviaba el coordinador y el subjefe que más que nada se dedica más a la parte administrativa y logística. Ese es el primer cambio fundamental, el jefe de policía es 100% operativo” (entrevistado N.º 11).

Así entonces, la autonomía y fragmentación histórica del funcionamiento policial se limitó a través del fortalecimiento de un comando unificado de la Policía Nacional en la figura de su Director. Bajo este nuevo contexto, la preexistente y fuerte cultura administrativa jerárquica permitió la conformación de una estrategia y pautas nacionales de funcionamiento desde arriba hacia abajo

Gabinete de seguridad del Ministerio

Un segundo elemento relevante fue la mencionada creación del Gabinete de Seguridad del Ministerio integrado por las máximas autoridades del Ministerio y unidades operativas policiales claves del esquema de seguridad. La institucionalización, primero informal, y luego formalizada a través de la LOP, de este espacio de planificación y coordinación es clave para comprender la dinámica de la coalición reformista de actores y es el núcleo central del surgimiento y sostenimiento de los cambios. Tanto en las entrevistas realizadas como en declaraciones públicas de los equipos políticos y policiales se destacó este espacio como un factor crítico de impulso a las reformas. Uno de los actores políticos señaló que:

“El éxito de nuestra reforma es que creamos un gabinete en el que hicimos participar a los policías. La gobernabilidad de las policías es el gran tema de América Latina. Nos sentamos civiles-políticos con conocimiento con los policías, discutimos con ellos los cambios, los convencimos y ellos a nosotros. Después que definió el ministro, se cumple” (entrevistado N.º 14).

A su vez, también el ministro Bonomi señaló públicamente:

(...) fue el comienzo de un riquísimo intercambio que se produjo entre los que formábamos parte del equipo político que estaba a punto de asumir su tarea al frente del Ministerio del Interior —Eduardo Bonomi, Jorge Vázquez y Charles Carrera— con quien sería, más que el nuevo director, la expresión más clara de un conjunto de policías que entendían que había que emprender transformaciones profundas y combatir vicios que empañaban la visión que los ciudadanos de a pie tenían de la Policía y que, sobre todo, no dejaban que se cumpliera a cabalidad con sus cometidos. Si no hubiese existido ese intercambio, serían inexplicables las reformas realizadas¹²⁴.

Por tanto, la conformación de un espacio institucionalizado de funcionamiento operó como un elemento aglutinante y fortaleció a la coalición en su capacidad para fijar un diagnóstico común, establecer líneas de acción, otorgar gobernabilidad y comandar el proceso de reforma.

Modificación del sistema de carrera

Un tercer aspecto relevante refiere a la modificación del sistema de carrera y los criterios de ascensos definidos a partir de la nueva LOP. Como se mencionó, la nueva LOP y la normativa asociada, redujo la cantidad de grados de la carrera policial, priorizó los criterios de mérito para el ascenso y mantuvo la designación directa de 1/3 de las vacantes en la escala oficial. La combinación de estos tres factores le otorgó un margen de maniobra importante a las autoridades políticas y policiales para consolidar un conjunto de policías jóvenes y alineados con las estrategias reformistas, en unidades o estructuras claves de la operativa policial. Un entrevistado señaló que: *“Se necesita promover gente, tenías que reformar las formas de ascenso, que fue lo que hicieron para poner gente joven o no tan joven pero que estaba trancada y era afín a ellos, la promovieron y la fueron colocando”* (entrevistado N° 4).

Este cambio institucional fue clave para la conformación de un elenco reformista en los niveles superiores de la policía, especialmente del personal en actividad o que no ocupan cargos estrictamente definidos como de confianza política (es decir, el Director de la Policía Nacional y los Jefes departamentales). Estos nuevos elencos, en posiciones de conducción pasaron a tomar roles en el desarrollo de sistemas de información, generación de evidencia, nuevas pautas operativas de funcionamiento (ej.

¹²⁴ Palabras del ministro del Interior, Eduardo Bonomi, sobre el exdirector de la Policía Nacional Crio. Gral. (R) Julio Guarteche: Disponible en: <https://presidencia.gub.uy/Comunicacion/comunicacionNoticias/despedita-julio-guarteche-eduardo-bonomi>

zonificación, patrullaje, grupos especiales, educación policial etc.). Este tipo de modificaciones no fueron neutras para la interna policial. En los hechos, implicó una lucha intergeneracional entre policías “jóvenes” y “viejos”. *“Un grupo de oficiales que somos jóvenes y que en el acierto o en el error tuvimos la visión de que era algo que estaba bueno llevarlo a cabo”* (entrevistado N° 9).

Un ejemplo de ello se encuentra en una entrevista realizada a José Adán Olivera, exjefe de policía de Cerro Largo, destituido en 2018:

“(…) Eso acá no se aplicó. Nosotros nunca le quitamos poder a los comisarios, y los dejamos muchos años en el cargo. En Montevideo el error es haberle dado mucho mando a gente muy joven. Hay comisarios y gente con mucho poder de decisión y muchos hombres a su cargo sin la experiencia necesaria. Hay gente muy joven comandando la policía. (...) Hay un problema en la selección de los policías. Se ha apostado al criterio de que cuánto más estudios se tengan, cuánto más avanzado en Secundaria o en estudios terciarios esté el postulante, más puntaje consigue para acceder a la policía. También da puntos manejar la tecnología. Se ha apostado a una perfección intelectual y cultural del policía. Pero se ha perdido al baqueano. ¿Qué joven de campaña puede ingresar a la policía si no tiene el liceo terminado y no sabe manejar una computadora? Perdimos al joven que en una zona rural los conocía a todos: al bueno, al malo y al regular. Ese ya no entra. Perdimos también al policía vocacional”¹²⁵.

Un cuadro policial con funciones de dirección en una zona de Montevideo consultado sobre el proyecto de la “nueva policía” señaló que:

“Esto tiene que ver con el nuevo sistema de ascenso que prevé esa cuota de selección, el nuevo policía no iba a llegar por no tener antigüedad. Capaz que no tiene la experiencia de un policía de 30 años, ese sistema nuevo permitió que las nuevas generaciones podamos acceder más rápidamente a las jerarquías. Para ser comisario mayor, si no hubiese cambiado el sistema de ascenso me hubiese llevado quizás 30 años de oficial de policía y lo logré con 15-16. Lo mismo ha pasado con los otros colegas” (entrevistado N° 23).

En síntesis, la conformación de un grupo reformista con visiones y marcos de actuación alineados. Sobre este punto, no obstante, es clave entender que, aunque el

¹²⁵ La entrevista está disponible en el siguiente link: <https://www.elobservador.com.uy/nota/-me-da-verguenza-ver-policias-comiendo-bizcochos-en-la-calle--2018518500>

nuevo sistema de carrera permite una mayor capacidad de ascenso de nuevos cuadros policiales, potencialmente leales a las reformas, ello no ocurre de forma automática. En primer lugar, dado que se necesitan un período de tiempo para que los ascensos se procesen. En segundo lugar, por la necesidad de cubrir un amplio número de designaciones tanto a nivel central como territorial. En tercer lugar, por los derechos adquiridos a partir de la carrera policial y principalmente, la necesidad de establecer ciertos equilibrios internos que permitan dar gobernabilidad a la Policía. Como señala un alto mando policial respecto de trabajo de las autoridades policiales:

“Sembraron redes, conocían a la gente, conocían a los menos malos y fueron progresivamente saneando la institución. Acá tenés que ir quemando las estructuras, se van poniendo, cambiando, acá no podés barrer todo, hay estructuras, la barra está armada y tiene vínculos por todos lados, controla una cantidad de cosas, tenés que cargos, que grados” (entrevistado N° 4).

Por tanto, las modificaciones en el sistema de carrera fueron claves entonces para anidar una coalición promotora tanto “hacia arriba” como “hacia abajo”. “Hacia arriba” en referencia a las autoridades políticas y los encargados de la conducción de las principales estructuras policiales, “hacia abajo” con una serie de cuadros oficiales en lugares medios o medios- altos de la cadena de mando policial.

Las resistencias en el Ministerio del Interior

Las coaliciones promotoras pueden verse enfrentadas a resistencias para la implementación de cambios. Otras coaliciones con distintos diagnósticos, propuestas y recursos pueden tener capacidad para bloquear o limitar las intenciones reformistas. En el caso de las reformas policiales en el Ministerio del Interior argumentamos que uno de los factores que propició una serie de cambios sostenidos en el Ministerio del Interior se explica por la débil, aunque no inexistente, capacidad de ofrecer resistencia por parte de eventuales grupos opositores.

Señalamos en el marco teórico que las reformas con un fuerte componente de gestión por resultados no suelen tener opositores naturales. Ningún actor puede pararse, al menos públicamente, en contra del mayor uso de evidencia, la incorporación de tecnología para la medición y otras herramientas de mejora de gestión. No obstante, este tipo de políticas tienen capacidad para intervenir sobre la cultura administrativa y en ocasiones afectar intereses y prácticas de los actores, generando con ello, resistencias.

Las bases de las resistencias a las reformas tienen distintas fuentes. La cultura organizacional policial privilegia un funcionamiento más hermético que otro tipo de burocracias. La reserva en la actuación, la discreción o el manejo cuidadoso de la información son valores del trabajo policial. A ello se suma el recelo por la posibilidad de ser escrutado mediante mecanismos más sistémicos. Por otra parte, la autonomía histórica de las unidades policiales, jefaturas, comisarías o direcciones, es afectada por lineamientos operativos más centralizados y cambios organizativos. Así, por ejemplo, la generación de mapas de calor de delito choca con: “a mí no me van a decir donde tengo que patrullar” ó “yo sé quiénes son los bandidos”. Los cambios en la estructura de ascensos son también resistidos por una parte de los altos rangos en tanto se asume que desprecian uno de los activos principales del funcionamiento policial como es la experiencia.

Otro tipo de resistencias tiene que ver, sin embargo, con la afectación directa de intereses, en algunos casos de actividades corruptas asociadas a prebendas propias del funcionamiento de la organización. Como señala un entrevistado: “En el caso de la reestructura mucha gente entendió que organizacionalmente estaba bien el planteo, el problema es donde estás parado. En donde se te está acabando la joda, se te acabó la joda del 222, de los talleres, te acaban la joda de las comisarias, te las vacían, de la investigación no es su totalidad, pero te la reducen, es plata y poder. Un comisario tenía la capacidad de salvarte de la cana en un sistema que funciona a teléfono. Cuando empezás a cortar negocios te metés con intereses de una corporación pero hubo medidas ejemplarizantes, se procesó gente¹²⁶, entonces muchos acomodaron el cuerpo” (entrevistado N° 28).

En la misma línea, una autoridad policial señala que: “Hoy cualquier jefe departamental sabe sus delitos, sus esquinas, pero las rechaza porque perdió el poder, le saco autonomía. Si todo es anarquía y nada queda registrado. En determinado momento ya se llegó a pagar para ser comisario de la seccional 10ma, cualquiera pagaba, pero esa era la mejor. Empresarios, comerciantes, venían a la comisión de apoyo, juntaban dinero, se desvirtuó tanto que había empresas que se dedicaban a recolectar dinero para darle una canasta al policía. El comisario era el rey” (entrevistado N° 5).

En este contexto, buena parte de las resistencias se han alojado en las comisarías. Estos espacios, históricamente el centro de la operativa policial, perdieron

¹²⁶ Entre 2010 y 2014 aproximadamente 300 policías fueron dados de baja por hechos de corrupción. Véase: <https://www.mec.gub.uy/innovaportal/v/37415/50/mecweb/unos-300-policias-fueron-dados-de-baja-desde-2010-por-corrupcion?parentid=11305> ó <https://www.subrayado.com.uy/300-policias-son-dados-baja-cada-ano-corrupcion-n35419>. Nota: no se pudo acceder a ningún informe oficial específico.

protagonismo en la medida que la mayor dotación de recursos (por ejemplo: efectivos y móviles) y de funciones (en particular la investigación) pasó a ubicarse en la nueva estructura superior, las zonas, o bien en programas específicos como el PADO, y las áreas encargadas de manejar los sistemas de información. Así entonces, las reformas afectan de forma más concentrada a un conjunto de actores específicos del sistema. Luego de este recorrido surgen entonces las preguntas ¿qué oportunidades o recursos tienen actores resistentes a las reformas? ¿qué mecanismos pueden utilizar?

En tanto las reformas tienen costos concentrados en relativamente pocos componentes (ello independientemente que existan otros actores contrarios a los cambios, pero no directamente afectados), los mecanismos de acción colectiva más masivos como huelgas¹²⁷, paros o presiones sostenidas sobre las autoridades se hacen más difíciles.

A su vez, importa destacar que el panorama sindical policial es fragmentado, de reciente creación y con reivindicaciones mayormente centradas en el bienestar del cuerpo policial. En particular, a partir de la división entre la escala oficial, nucleados en el Circulo Policial del Uruguay, y la subalterna que cuenta con varios sindicatos. Dentro del personal subalterno dos sindicatos son los más representativos, el Sindicato Único de Policías del Uruguay (SUPU) y el Sindicato de Funcionarios Policiales de Montevideo (SIFPOM). El SUPU fue creado en 2004 y está presente en todo el país, integró el PIT-CNT, pero posteriormente lo abandonó. El SIFPOM nace en 2010 con foco en Montevideo, aunque fue progresivamente ampliándose a todo el país. Este sindicato forma parte del PIT-CNT y es además el núcleo central de la creación de la Unión de Sindicatos Policiales (USIP¹²⁸) representante de la central ante el Ministerio del Interior y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Tanto en el caso de SUPU como de SIFPOM la mayor parte de las reivindicaciones se han centrado en los temas salariales, de vivienda para el personal policial y las condiciones de trabajo, por ejemplo, la nocturnidad. Respecto de la LOP se ha manifestado su disconformidad con las limitantes al derecho de sindicalización¹²⁹. En ese marco, el elemento de afectación directa más masiva, y por tanto de movilización y conflicto, fue la reducción del servicio

¹²⁷ El artículo 35 de la LOP otorga el derecho a sindicalización, pero prohíbe expresamente el ejercicio de la huelga, la concentración, la manifestación con armas o uniformes y la ocupación de los lugares de trabajo. No obstante, como ya se señaló, existen antecedentes de huelgas policiales en Uruguay durante la década de 1990 así como paros y amenazas de paro durante los gobiernos del Frente Amplio.

¹²⁸ La USIP está integrado por sindicatos y funcionarios de todas las direcciones nacionales del país, la Guardia Republicana, tres sindicatos policiales menores y un grupo de 500 bomberos que se escindieron de su gremio.

¹²⁹ Véase: <https://www.montevideo.com.uy/Noticias/SUPU-critica-nueva-Ley-Organica-Policial-uc261862>

222 130. Ello, aunque fue objeto de conflicto se aplacó a partir de aumentos salariales sostenidos y más recientemente con la posibilidad de volver a extender de 50 a 100 la cantidad de horas dedicadas al mismo¹³¹.

Por tanto, en un contexto fuertemente jerárquico y con escasas capacidades de acción colectiva, la modalidad de acción posible para una coalición opositora pasa a ser mayormente la resistencia pasiva, algo que, además, refleja en buena medida la cultura organizativa de la institución. La resistencia pasiva implica no enfrentarse de forma directa a las propuestas o cambios políticos y organizativos, limitándose a su cumplimiento mínimo. Este tipo de resistencia no debe ser entendida como desprovista de poder o capacidad de impacto en tanto puede derivar en la aparición de hechos de trascendencia política o una “gestión” del delito a nivel territorial que puede afectar la continuidad de la línea política o incluso la destitución de autoridades policiales¹³². Mencionamos ya las resistencias policiales existentes al momento de iniciar los cambios en la Jefatura de Montevideo que derivaron en la destitución del jefe y el pedido presidencial de mayor control al cuerpo policial.

Si bien este tipo de resistencias pueden ser fuertes y eventualmente alcanzar éxito, tiene problemas para presentarse como un mecanismo de acción colectiva sostenible. Por una parte, en la medida que son resistencias que funcionan “en las sombras” tiene más dificultades para ser sistemática y expandirse en toda la organización y prolongarse en el tiempo. Incluso, también para presentar un discurso alternativo a los diagnósticos y propuestas. Aunque pueden aparecer voces internas o trasladarse el discurso hacia afuera de la organización, por ejemplo, a actores de la oposición, ello acumula para otros canales y en una línea de tiempo político-electoral.

Así, por ejemplo, en 2013 el Circulo Policial pidió la renuncia de las autoridades políticas ante la muerte de un policía y las “políticas erráticas” del Ministerio¹³³ y en un comunicado de enero de 2019 reiteró que: “*1º Repudia y rechaza una vez más las políticas de seguridad llevada adelante por estos últimos gobiernos, que han fracasado reiteradamente y aun así, empecinadamente se siguen manteniendo.*” (...) *4º Exhortamos al gobierno a rever sus políticas en materia de seguridad, y dar cumplimiento al mandato constitucional de defender a la población contra la*

¹³⁰ Véase, por ejemplo: https://www.180.com.uy/articulo/12495_Desactivan-paro-policial

¹³¹ Véase: <https://www.sifpom.org/post/firma-de-convenio-aumento-horas-art-222>

¹³² Dos crónicas de las disputas internas y resistencias policiales pueden consultarse en los siguientes links: <https://www.elobservador.com.uy/nota/policia-dividida-y-con-ribetes-de-lucha-politica-en-su-interna-2014112122100> y <https://www.busqueda.com.uy/nota/nuevo-jefe-policia-de-montevideo-asume-una-institucion-dividida-y-con-riesgo-de-que-le-jueguen/ls-64429-f8a74d55db124f4c5159>

¹³³ Véase: <http://www.lr21.com.uy/politica/1121437-circulo-policial-pide-renuncia-de-bonomi-y-jorge-vazquez-por-la-inseguridad>

delincuencia. 5º Para ello es fundamental, dejar actuar a la Policía profesionalmente, en el marco de la Constitución y la Ley”¹³⁴.

En la misma línea, tres asesores políticos de seguridad de la oposición señalan:

“Veo todo muy centralizado, y eso ha hecho un daño muy grande a la policía, porque no se le da la autonomía suficiente para trabajar. No se puede mover un músculo sin consultar” (entrevistado N° 19).

“Lo que está mal es que perdiste toda la experiencia acumulado de la Policía Nacional, hay cosas que la borraron del universo. Casi no tenés jefes de policía con experiencia, acompañan algunos que son parte del problema” (entrevistado N° 26).

“El Ministerio cometió dos grandes errores, uno pasar el tema distritos que muchos policías ya saben que no funcionaban, lo ha dicho algún jefe y le costó el cargo. El otro fue que desarticularon la dirección de investigaciones” (entrevistado N° 22).

En síntesis, más allá de críticas públicas, las resistencias, a la interna del Ministerio sólo pueden presentarse de forma solapada y pasiva lo que limita la capacidad de oposición, aunque no la elimina. Este factor, propio del contexto policial, ayuda a entender las mayores posibilidades de acción de una coalición reformista, por ejemplo, en comparación con otras arenas de política en donde existen sectores corporativos fuertemente organizados, con demandas estructuradas, y en algunos casos, con posibilidad de ocupar espacios institucionales formales (en el caso de Uruguay, por ejemplo, en los sectores educativo, de salud o ciertos ámbitos laborales y de seguridad social). El contexto policial presenta una modalidad de resistencia diferente, en principio más débil, frente a la presencia de una coalición reformista sólida.

11.3. El nivel micro: Julio Guarteche, el emprendedor político.

En el desarrollo de nuestro marco teórico señalamos que una de las formas de incorporar los enfoques de agencia en el cambio institucional es a través de la figura del emprendedor político. Los emprendedores políticos son actores relevantes para

¹³⁴ Comunidad del Circulo Policial del 31 de enero de 2019, disponible en: <https://www.circulopolicialuruguay.uy/comunicado-5/>

entender procesos de reforma en tanto se erigen como líderes, ayudan a conformar una nueva narrativa del problema y su solución, construyen o son parte central de las coaliciones promotoras, y eventualmente se involucran en procesos de negociación. Se trata entonces de un nivel, si se quiere, más micro en donde pesan las características específicas de las personas o equipos. Se señaló también que la capacidad de acción de los emprendedores no depende únicamente de sus cualidades personales, sino que éstas interactúan con un contexto que le otorga recursos, o bien, limita sus oportunidades.

En este trabajo se identificó al exdirector de la Policía Nacional, Julio Guarteche, como un caso de emprendedor político y una pieza importante para explicar la implementación de buena parte de las reformas de gestión aplicadas en la Policía. Mencionamos en las páginas anteriores que el Insp. Ppal Julio Guarteche alcanzó notoriedad como consecuencia de una serie de operativos exitosos de lucha contra el narcotráfico llevados adelante durante su conducción en la Dirección General de Represión al Tráfico Ilícito de Drogas. Ello lo llevaría en 2010 a ser designado como Director de la Policía Nacional. Guarteche era, además, valorado también por sus dotes personales (una persona honesta, metódica, con capacidad de liderazgo) y profesionales (alguien capaz de ver a la policía con un modelo de gestión diferente ya desde antes de ocupar un rol de conducción¹³⁵).

Su figura es reconocida por las autoridades políticas y sus pares policiales como un factor relevante de las reformas ocurridas en la Policía Nacional:

Julio Guarteche fue una figura decisiva en las transformaciones llevadas adelante en el Ministerio del Interior y en la Policía Nacional. Empezó marcando la cancha cuando aceptó el cargo que se le había ofrecido como director de la Policía Nacional: “Renuncio si me entero por la prensa del nombramiento de un jefe o un director de la Policía”. Con esas palabras hacía alusión a hechos que habían sucedido en el pasado, pero también se trataba de un reclamo de mayor jerarquía para el cargo que, cuando asumiera el nuevo gobierno, iba a empezar a ejercer¹³⁶.

“Con Guarteche, un tipo joven, empieza el quiebre (...) Ellos trajeron la impronta, cambiaron el paradigma” (entrevistado N° 21 - policía), “El artífice fundamental fue Julio

¹³⁵ Entrevistados N° 17 y 18.

¹³⁶ Palabras del ministro del Interior, Eduardo Bonomi, sobre el exdirector de la Policía Nacional Crio. Gral. (R) Julio Guarteche: Disponible en: <https://presidencia.gub.uy/Comunicacion/comunicacionNoticias/despedita-julio-guarteche-eduardo-bonomi>

Guarteche. Fue el mentor de lo que nosotros precisábamos (...) “Al poco tiempo de asumir acá el vino a hablar con nuestra gente. Nunca antes un Director de la Policía Nacional vino acá. Vino a insistir que éramos parte de la policía nacional, que teníamos que estar integrados, vino a apoyarnos a incentivarlos, nunca alguien vino a decirnos eso. Eso marcó, y nosotros lo compartimos”.

(entrevistado N° 27 - policía).

Como director de la Policía Nacional, ayudó en la conformación de un discurso reformista tanto a nivel general como de instrumentos específicos. En un plano general, alertando sobre la necesidad de profesionalizar la policía frente a los riesgos del aumento del crimen organizado a nivel territorial y de cárceles, la pérdida de confianza en la policía por parte de la ciudadanía, la lucha contra la corrupción interna o la necesidad de que todo el sistema político tuviera una “*percepción compartida de la amenaza*”¹³⁷.

En una entrevista Guarteche señalaba que: “*Tenemos un personal que está acostumbrado a otras cosas, donde las tareas todavía no se hacen con un análisis profesional y con un manejo adecuado de la información antes de hacerlas*”¹³⁸. En términos de herramientas o líneas de política, también en distintas entrevistas, defendía las compensaciones salariales basadas en el rendimiento del policía como el camino a seguir (Entrevista en *Telebuendía*, 1 de octubre de 2014) y la necesidad de medir el trabajo a nivel individual y colectivo de los policías, y la eficiencia de los comisarios en el territorio (Entrevista en *En la mira*, 16 de setiembre de 2011) o el desarrollo de la policía comunitaria¹³⁹.

Otros entrevistados señalan incluso su capacidad para interponerse o bloquear la línea política de mayor fortalecimiento de las estructuras civiles en el Ministerio, en particular de la conformación de espacios de manejo de información y estadística. Consultado sobre el “quiebre” respecto de las políticas impulsadas durante el período 2005-2010 y el 2010-2020, un entrevistado señala que:

“Hay razones bien políticas, la primera es porque el proyecto tuvo una enorme resistencia de la policía, la policía no quería eso, en particular Julio Guarteche. Por los niveles de autonomía política y técnica que tenía. Hizo todo lo posible para que esas

¹³⁷ Véase por ejemplo las siguientes notas: <https://www.búsqueda.com.uy/nota/hay-ninos-condenados-solo-por-nacer-en-un-barrio-determinado/ls-64429-ac25be9ba2412a0151e3>, <https://www.búsqueda.com.uy/nota/julio-quarteche/ls-64429-fa446b9003ba0a2ef7df>, <https://www.búsqueda.com.uy/nota/criminales-fueron-absolutamente-beneficiados-en-los-ultimos-anos/ls-64429-142bc40603148f6c9ff5>

¹³⁸ Véase: <https://www.búsqueda.com.uy/nota/criminales-fueron-absolutamente-beneficiados-en-los-ultimos-anos/ls-64429-142bc40603148f6c9ff5>

¹³⁹ Véase: <https://www.republica.com.uy/entrevista-a-julio-quarteche/>

áreas pasaran al control de la policía o por lo menos las desaconsejó desde el punto de vista político a las autoridades. El argumento es que «estas cosas no nos sirven para el trabajo nuestro» (entrevistado N° 29).

Se trata entonces de un emprendedor político con un discurso y una visión reformista, tanto a nivel general como de instrumentos, prestigio personal a nivel interno, capacidad de persuasión e incluso, una base de lealtades cercanas a partir del trabajo en la dirección de drogas¹⁴⁰. Lo mencionado refleja sus cualidades personales, sin embargo, ello no necesariamente asegura el éxito o su capacidad para ser una parte central del impulso a una agenda reformista. De allí surge entonces la siguiente pregunta: ¿Qué contexto y qué mecanismos favorecieron su rol como emprendedor político?

Es aquí donde se vuelven relevantes los factores de nivel meso, tanto los institucionales como los que corresponden a la coalición de actores. En primer lugar, mencionamos previamente el fortalecimiento del rol de Director Nacional de la Policía a partir del año 2008 como primero al mando del cuerpo policial y con una mayor capacidad de fijación de la estrategia de funcionamiento.

Estos cambios le permitieron a Guarteche imponer y expandir un modelo de funcionamiento en toda la policía. Distintos jefes de policía y directores nacionales aportan testimonios que señalan su capacidad para disciplinar a la estructura policial y definir líneas de reforma:

“Si bien antes de Guarteche se cumplió el cargo de Director Nacional de la Policía era un cargo totalmente simbólico. Era figurativo, no mandaba nada. Hoy los jefes tienen que adaptarse a bailar esa música si no te gusta esa música te vas. Primero los cambios vienen por arriba no por abajo, hoy lo primero es aglutinar a todos los jefes, todos los jefes bailamos la misma música. Todos los jefes estamos convencidos de la estrategia. A su vez eso lo recibió del mando político, el mando político no sabe de policía y es el que traduce a la operativa” (entrevistado N°. 21).

“Son reformas que nacen de adentro, del mando policial. El anterior Director, Julio Guarteche y el actual tienen un papel preponderante en las reformas de la Policía, en eso y en la organización de esa reforma. Su presentación al mando político y la

¹⁴⁰ Como consecuencia de su trabajo al frente de la Dirección General de Represión contra el Tráfico Ilícito de Drogas, algunos entrevistados señalan incluso sus vínculos internacionales con la DEA de Estados Unidos lo que le permitió conformar redes internacionales y adquirir mayor conocimiento sobre el funcionamiento y métodos policiales.

aceptación de la propuesta que se estaba haciendo. Surge de ver que el funcionamiento no era el adecuado y problemas de corrupción que era importante atacarlos, eso ha sido así” (entrevistado N°. 11).

“Vi un liderazgo nacional por parte de la dirección de la policía. Reuniones sistemáticas, planificación en estos últimos 15 años” (entrevistado N°. 12).

El fortalecimiento del cargo de Director de la Policía se complementa además con otro recurso importante que es la creación del mencionado Gabinete de Seguridad. La creación de este espacio otorga recursos de poder importantes a los involucrados, en particular a los cuadros policiales quienes pasan a tener acceso frecuente a los tomadores de decisión y, por tanto, a la definición de la política.

Como señaló el propio Julio Guarteche, al momento de su despedida como director:

Probablemente una de las lecciones más importantes que hemos recibido de las autoridades ministeriales provenga de la decisión de definir las estrategias en materia de seguridad con la Policía. Cada semana durante seis años se ha producido una reunión de un grupo de trabajo integrado por funcionarios políticos y policías para tratar todos los asuntos relacionados con la seguridad. Los del día a día, los tácticos y los estratégicos. Es una forma insuperable de trabajo. Las contribuciones de todos han enriquecido la toma de decisiones. Los cambios de visión, de procedimientos, de legislación, de tecnologías aplicadas a la seguridad y la investigación, de medios de locomoción, de administración de las unidades, de estructura que se han efectuado en nuestra Policía no tienen parangón y tienen su origen en la conjunción de la voluntad política y la voluntad de los Policías que quieren los cambios. Si una de esas patas no está presente las reformas no son posibles. El nuestro es uno de los únicos ejemplos en Latinoamérica¹⁴¹.

Pero quizás el factor más crítico para la capacidad de este emprendedor político en llevar adelante sus visiones y acciones sobre la policía tiene que ver la capacidad de designación y construcción de un equipo reformista, algo que es favorecido por el esquema de designaciones de la policía, con un margen alto de discrecionalidad. Su designación como Director de la Policía Nacional le otorgó un amplio margen para la

¹⁴¹ Carta de despedida del ex Director Nacional de Policía, Julio Guarteche.

designación de oficiales en distintas unidades claves de la Policía, desplazando, no sin conflictos a actores resistentes o de bloqueo.

Un ejemplo de ello es la citada reforma en la Jefatura de Montevideo, que es uno de los primeros pasos en los intentos de cambio. Frente a las resistencias experimentadas en Montevideo y la creencia de un “boicot” a los cambios propuestos, en 2013 se designa a Mario Layera como jefe de Policía en la capital. Layera, era hasta ese momento Director de la Dirección de drogas y persona de confianza de Guarteche. Junto con el nuevo jefe llegan además otros oficiales de la Dirección para ocupar lugares claves de la estructura de la jefatura¹⁴². Esta acción no sólo pretendió ubicar gente de confianza y leales a las propuestas planteadas sino que además ofició como el germen para la expansión del modelo de trabajo de la Dirección de drogas, y posteriormente de la Jefatura de Montevideo¹⁴³, hacia el resto de las estructuras policiales basado en el monitoreo, el uso de evidencia y la medición de resultados.

“(…) nosotros aprovechábamos muchísimo la información. Un dato de narcotráfico era sumamente importante, éramos cazadores de datos, entonces manejar base de datos, manejar el cruzamiento de la información para generar nuestras estrategias era el ABC en nuestra dirección. Ya traíamos eso desde nuestra base. Plantear las estrategias teniendo en cuenta una evidencia” (entrevistado N.º 3).

Ello se replicaría también en otras áreas, lo que permitió conformar una base tanto de lealtades y de entendimientos comunes, una progresiva comunidad profesional o epistémica (March y Olsen, 1989; Haas, 1992), difusora de visiones respecto de los asuntos y las formas de trabajo en el cuerpo policial. Dos oficiales en cargos de conducción a señalan que:

“No es casualidad, todos nosotros somos generacionales en la Escuela (de Policía). Tuvimos los mismos profesores y después casi todos nos formamos con las mismas personas, Julio Guarteche y Mario Layera. Imposible pensar distinto, tuvimos los mismos maestros, los mismos instructores (...) Muchos de nosotros que salimos de Drogas que estamos desparramados en la Policía. No ha sido casualidad. Nos han ido colocando en distintos lugares”. (entrevistado N.º 23).

¹⁴² Una crónica de los cambios sucedidos en las Jefatura de Montevideo pueden verse en: <https://www.búsqueda.com.uy/nota/el-gobierno-instala-ex-oficiales-de-la-direccion-de-drogas-en-puestos-clave-para-enfrentar-el/ls-64429-b734ae954de4b6a6f9b2>

¹⁴³ Véase: <https://www.búsqueda.com.uy/nota/interior-cambia-mas-de-la-mitad-de-las-autoridades-policiales-para-consolidar-y-extender-la/ls-64429-a1d689a1d52c0f9ae058>

“Nosotros somos parte de ese hachazo final para tirar el árbol. Estamos en formación, nos prueban, somos como ratas de laboratorio. Nos dan a gestionar cosas importantes, delicadas, «ta, parece que andan bien estos gurises». Yo creo que vamos por ahí, pero los honestos fueron los policías que también dieron oportunidades y ahí están Guarteche y Layera como líderes de las reformas. Son los próceres de la reforma policial” (entrevistado N° 4).

En síntesis, los cambios en los recursos del Director de la Policía Nacional, la conformación de un gabinete de seguridad que fije las políticas y las mayores posibilidades de ubicar líderes reformistas en lugares claves modificaron las oportunidades de acción para el emprendedor político en la medida que le otorgó mayor capacidad de decisión y comando sobre un conjunto importante de asuntos de la organización y la estrategia policial. Es importante señalar, no obstante, que algunos de estos recursos, en particular la creación del gabinete y las competencias y dependencias del Director de la Policía Nacional se terminarían de institucionalizar con la entrada en vigor de la nueva LOP el 1 de enero de 2016 ya con Julio Guarteche cerca de su renuncia (marzo de 2016). Estos recursos, aunque no formalizados legalmente ya estaban en vigencia y le otorgaron una importante capacidad de acción. Su sucesor, Mario Layera quién significaría una línea de continuidad respecto de la conducción de Guarteche, contó con los mismos recursos, aunque ya legalmente institucionalizados. Ello le permitiría incluso un mayor margen de maniobra para la fijación de pautas operativas y cambios en el diseño organizativo, a los que se les sumaría la aprobación del nuevo sistema de carrera que profundizaría, de forma progresiva, la capacidad de ubicar nuevos oficiales jóvenes en lugares claves de la estructura policial

12. Las consecuencias de las reformas

La reforma policial tuvo, como ya se mencionó, una serie de cambios relevantes en la lógica de gestión por resultados de la policía. Cambios organizacionales, en los modelos operativos, en las formas de medición del desempeño, entre otros factores. Pero más allá de ello, también modificó la distribución de poder y las pautas de relacionamiento internos del Ministerio. Los capítulos precedentes demostraron que durante el período 2010-2020 se procesó una serie de cambios a la interna del Ministerio del Interior que en su conjunto podrían ser denominados como una “reforma policial”. Dicha reforma tuvo una serie de cambios normativos, pero se caracteriza fundamentalmente por una fuerte inclinación hacia un mayor foco en gestión por resultados. Estos cambios fueron, fundamentalmente, consecuencia de la aparición de una coalición promotora entre autoridades políticas y policías, facilitado por la creación de nuevos instrumentos institucionales.

Este capítulo pretende dar un paso más en echar luz sobre las principales consecuencias de las reformas ocurridas. En dos planos en particular. El primero de ellos, si se quiere, más interno u organizacional. Las preguntas que guían estas líneas son: ¿es posible hablar de la presencia de nuevos actores relevantes en el Ministerio? ¿se conformó una nueva distribución de poder en su interna? ¿existen nuevos arreglos de relacionamiento entre políticos y policías como consecuencia de ello? El segundo plano, busca discutir en qué medida es posible establecer un vínculo entre las reformas desarrolladas y su afectación a los principales indicadores de seguridad y desempeño de la policía. Para ello, se utilizan una serie de datos a nivel nacional e internacional.

Las consecuencias internas

El cambio en la orientación de las políticas públicas ocurrido en el Ministerio del Interior modificó la distribución de recursos, y por tanto, de poder a la interna de la organización. En ese sentido, resulta interesante notar tres cambios internos. Algunos de ellos, representando una novedad para el Ministerio: a) la aparición de una capa de “tecnocracia” policial, b) una nueva distribución de poder entre policías y civiles hacia una repolicación más “calificada”, y c) un cambio en el arreglo entre políticos y burócratas (*public service bargain*) con un mayor foco en el control por desempeño, pero sin por ello soltar la lealtad política. Estas tres novedades están, por supuesto, vinculadas entre sí, pero resulta interesante analizarlas con cierto nivel de independencia y enfatizando particularidades propias.

La inversión en sistemas de información, policiamiento basado en evidencia y sus consiguientes áreas especializadas dio lugar a la aparición de un nuevo tipo de actor en la interna policial. En las capas más altas podría denominarse como una especie de “tecnocracia”¹⁴⁴ policial que ocupa lugares de toma de decisión o conducción de áreas relevantes y que valora la aplicación de métodos y uso de evidencia como criterio principal. Esta “élite”, defensora y difusora del modelo más racional-instrumental definido, permitió la aparición, aunque relativamente pequeña, de una “comunidad policial” vinculada al análisis, monitoreo y medición de resultados. Esta aparición propició, la mayor permeabilidad del Ministerio, y en particular de la policía, a la implementación de ensayos y políticas provenientes de organismos y expertos internacionales. Su emergencia fue facilitada, a su vez, por los nuevos mecanismos de ascenso en el sistema de carrera, los liderazgos policiales y la alta capacidad de designación discrecional existente.

La aparición de este nuevo actor trajo consigo una serie de tensiones internas entre *ganadores* y *perdedores*. En primer lugar, como se mencionó, una tensión respecto de la “vieja policía” que se ve amenazada tanto por la aparición de nuevos formatos de trabajo ajenos a las prácticas tradicionales como por la rápida ocupación de estos nuevos actores en lugares claves de la estructura policial. Por otra parte, se procesa un desplazamiento de la “tecnocracia civil”, cuyo fortalecimiento fue uno de los objetivos principales de la gestión en el Ministerio del Interior durante el primer gobierno del FA entre 2005 y 2010. Estas tensiones se cristalizan, por ejemplo, en una disputa por ocupar roles de generación de conocimiento o tareas con mayor componente de calificación. Los cuerpos civiles quedan así relegados a tareas de menor centralidad para la estrategia del Ministerio, perdiendo también con ello, peso para asesorar o “dar consejo” a las autoridades políticas¹⁴⁵. En síntesis, la confianza política, y hasta técnica, se traspasó desde los cuerpos civiles a los policiales.

Ello se vincula directamente con el segundo fenómeno que es la repolicación del Ministerio. Las reformas propiciaron una nueva distribución de poder favorable a los elencos policiales que se cristaliza en la ubicación de cuadros policiales en lugares

¹⁴⁴ Existen múltiples definiciones sobre el término “tecnocracia” (Collier, 1979; Meynaud, 1964; Fischer, 1990). En este trabajo es utilizado como un término para distinguir a un cuerpo de funcionarios con características diferentes, provenientes de sus habilidades y conocimientos, respecto de sus pares. En ese sentido, la definición más ajustada puede ser la de Centeno (1997) quien la define como: “una élite cohesiva con formación especializada, que afirma ser capaz de maximizar el bienestar colectivo mediante la aplicación de un conjunto de técnicas racionales instrumentales y de criterios de éxito” (p. 222).

¹⁴⁵ Para otros actores más cercanos a las autoridades políticas, si bien reconocen este tipo de tensiones a la interna, señalan que no se trató de una acción dirigida sino coyuntural basada en un descontento respecto del funcionamiento de las áreas civiles más relacionadas con la estrategia policial.

claves, no sólo de la policía, sino también del Ministerio, el fortalecimiento de sus estructuras organizativas y principalmente, en su mayor conexión con la toma de decisiones. Esta repolicación podría denominarse como “calificada” en la medida que no se trata de un simple retorno a modelos más tradicionales, de retiro de los elencos políticos de los asuntos policiales, sino que está soportada en la implementación de nuevas prácticas de funcionamiento, e incluso intentos de mayor “civilización” de la policía, principalmente a partir de los cambios en los sistemas de formación y el tipo de doctrina que relega la idea de “orden público” por el de “seguridad de los habitantes”. En términos más claros, la policía (y una parte de políticas que podrían ser llevadas adelante por civiles) no le fue entregada a los “brazos gordos” sino a una elite predispuesta un modelo más basado en la creación de evidencia, medición de desempeño y en general, un cambio del paradigma de funcionamiento.

Finalmente, ello se corresponde con el tercer elemento: el cambio en el arreglo entre políticos y policías. Como se mostró en capítulos anteriores, el arreglo histórico entre políticos y policías estuvo basado en lógicas de patronazgo a partir de lealtades político-partidarias, pero con amplios márgenes de autonomía para la fuerza policial, incluso para definir, sus propios sistemas de recompensas (ascensos, salarios, etc.). A partir del retorno a la democracia en 1985, se daría paso, progresivamente, a un mayor requerimiento de competencias técnicas que se reflejaría en el incremento del número de cuadros policiales al frente de las jefaturas de policía y el desarrollo de embrionarios procesos técnicos en el Ministerio. Si bien la lógica de lealtad política continuó, se combinaría con mayores componentes de lealtad profesional. El esquema de recompensas, no obstante, seguiría relativamente incambiado ofreciendo estabilidad en la carrera, ascenso en base a antigüedad y cierta autonomía para fijar recompensas. Así, el modelo previo a 2010 tiene rasgos similares al *trustee-type* en donde los actores policiales contaron con amplio margen de autonomía respecto del poder político para manejar la organización. Esto es matizado, no obstante, por la capacidad de las autoridades de, en última instancia, realizar las designaciones en los niveles más altos de la estructura, lo que también le confiere rasgos de *agency-type*.

Cuadro 12.1. El cambio en el arreglo entre políticos y policías

	Modelo fundacional	1985-2010	2010-2020
Lealtad	Lealtad política partidaria y al gobierno de turno, pero con autonomía	Lealtad política partidaria y al gobierno de turno, pero con autonomía Progresivamente sustituida por lealtad profesional.	Lealtad política y profesional. “Patronazgo meritocrático”
Competencias	Competencias básicas de mantenimiento del orden público	Competencias técnicas básicas de mantenimiento del orden público	Competencias técnico-profesionales más sofisticadas (uso de sistemas, manejo de datos, etc.)
Recompensas	Estabilidad, carrera basada en antigüedad, autonomía	Estabilidad, carrera basada en antigüedad, autonomía	Estabilidad, carrera con mayor componente de mérito, incentivos por logro de resultados.
Tipo de arreglo imperante	Híbrido: trustee-type con componentes de agency-type.		Híbrido: agency-type con componentes de trustee-type.

Fuente: elaboración propia.

A partir de las reformas ocurridas desde el 2010, el arreglo entre políticos y policías sufrió cambios de mayor profundidad. En primer lugar, dado que la orientación política privilegió la lógica de gestión por resultados se fue asumiendo progresivamente un requerimiento de competencias técnicas más sofisticadas. Ello se refleja en el nuevo esquema de formación pero principalmente en la necesidad de manejar sistemas, evidencia o datos para la acción policial. Más concretamente, las competencias basadas puramente en la experiencia o el “buen olfato” pasan a ser sustituidas por otras de corte más técnico-profesional. Ello se expresa a su vez en las tensiones internas entre los poseedores de las viejas competencias y los que poseen las nuevas. En esa línea, se modifica también el esquema de recompensas. Este pasa a tener un mayor componente de mérito por sobre el de antigüedad, por ejemplo para designaciones o ascensos en la carrera y se integran incentivos por el logro de resultados. El arreglo adquiere componentes gerenciales en la medida que los actores policiales están más atados al escrutinio individual o colectivo a partir de herramientas como los compromisos de gestión, la evaluación de desempeño (por ejemplo a través del Sistema de Evaluación de la Gestión o COMPSTAT) e incluso la presencia de sistemas de información que miden el delito o la efectividad operativa con detalles a nivel territorial, el uso de los recursos policiales (vehículos, personal, etc.).

En cuanto a la lealtad, se refuerza el componente profesional, la sujeción al gobierno de turno y se espera que los altos mandos pongan todas sus capacidades

técnicas para asesorar o implementar las políticas definidas. Sin embargo, el arreglo no rompe con las lógicas de lealtad política. Esta lealtad política continuó desarrollándose en base a la discrecionalidad, pero ya no necesariamente partidaria sino basada en el compromiso por hacer factible una determinada línea de reformas definida en los niveles de conducción. Se da entonces una especie de “patronazgo meritocrático” en donde el componente profesional es valorado, pero convive con una lealtad política. Los policías “leales” a las reformas pueden ascender más rápido en la carrera, ocupando lugares de relevancia. Estas lealtades no responden directamente a una lógica partidaria sino a los movimientos estratégicos para desarrollar o mantener un control real de la organización y los cambios a impulsar. Ello además es facilitado por el esquema institucional del Ministerio. Aun cuando es un sistema fuertemente procedimental y burocrático, el funcionamiento policial permite ciertos niveles de autonomía en la gestión, en algunos casos superiores a los de otro tipo de organizaciones, en la medida que admite mayor flexibilidad en designaciones, relocalización de recursos y de modificación de prácticas operativas.

El cambio en el arreglo entre políticos y policías tiene, entonces, un mayor componente de control y escrutinio político a través de resultados, pero sin por ello abandonar la lealtad política como factor central. Se pasa entonces a un modelo también con características híbridas, pero en donde se invierten los pesos, pasando a tener más características de *agency-type* en la medida que se reducen (no se eliminan) los espacios de autonomía cuasi feudal que caracterizó el funcionamiento histórico.

El desempeño de la Policía

Las reformas del sector público, incluida la que aquí se trabaja buscan, en última instancia, mejorar el desempeño de la organización. Si bien este trabajo no pretendió establecer en qué medida las reformas llevadas a cabo tuvieron algún impacto directo en la mejora del desempeño¹⁴⁶, es relevante intentar analizar aquí algunas claves de este vínculo. En el caso de la policía, uno de los indicadores más directos es la reducción

¹⁴⁶ La discusión respecto del impacto de las reformas del sector público en la mejora del desempeño es quizás uno de los temas más debatidos como consecuencia de las dificultades para establecer un vínculo directo. Así, por ejemplo, el proyecto COBRA que analiza las reformas organizativas del sector público en 30 países señala que no es posible establecer un vínculo directo con la mejora del desempeño (Verhoest et al., 2012) Pollitt y Bouckaert (2011) en su famoso libro sobre las reformas del sector público argumentan que analizar el “desempeño” de una reforma es en sí mismo un asunto de debate y alertan sobre tomar de forma lineal instrumentos como las encuestas de opinión pública o la evaluación de expertos para la consideración de los resultados o el éxito/fracaso de una reforma.

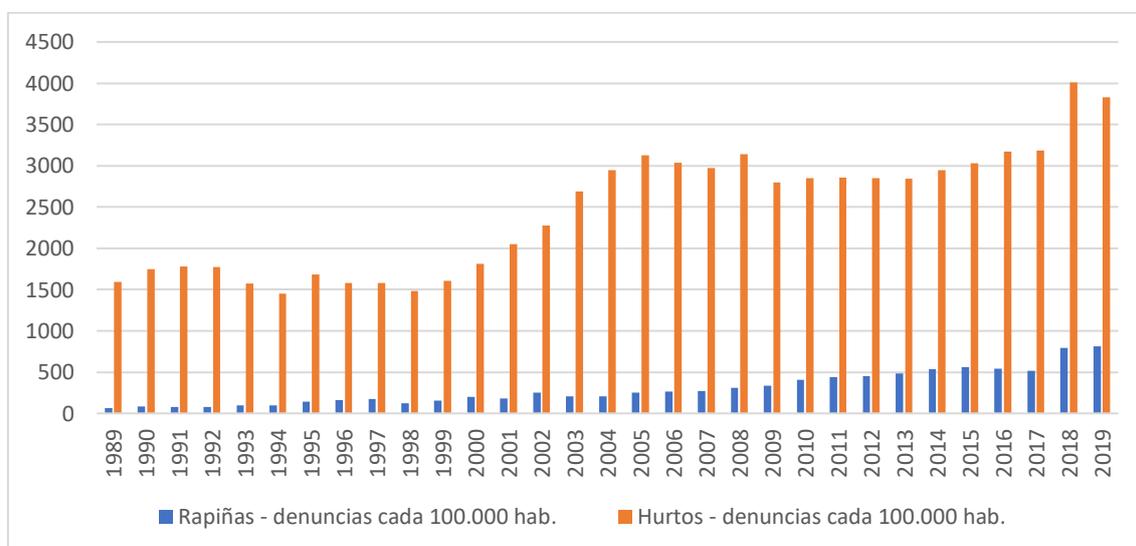
en las tasas de delito. Este no es sólo el indicador que sugiere la “efectividad” sino también que ubica a la organización de cara al escrutinio público.

Sin embargo, en el caso de la policía, como ya se dijo, la medición del buen o mal desempeño policial como consecuencia directa del aumento o reducción de las tasas de delitos no pueden ser considerado de forma lineal. La ocurrencia de delitos es un fenómeno multidimensional que supera la capacidad de actuación o persuasión policial y en el que, además, están involucrados otros actores y decisiones públicas. El funcionamiento policial debe ser analizado considerando elementos de impacto y resultados, pero también de actividades, procesos y percepción pública (Mohor, 2007; Moslov, 2015).

Las páginas que siguen buscan ofrecer apenas un panorama en esta línea a partir de la información disponible. Como tal, no deben ser consideradas concluyentes sino simplemente un intento por ofrecer unas primeras aproximaciones a comprender en qué medidas los cambios organizacionales pueden tener correlación con indicadores asociados al funcionamiento policial.

Si consideramos las cifras del delito, los datos para Uruguay muestran un panorama en deterioro. En el caso de hurtos y rapiñas entre los años 1998 y 1999 comienza un período de aceleramiento que vivió algunos años de estabilización o un moderado declive pero sin entrar nunca en una fase de descenso consolidada. En particular entre los años 2017 y 2018 se da un aumento importante de los delitos que las autoridades han atribuido principalmente a la aplicación del nuevo CPP.

Gráfico 12.1. Tasa de rapiñas y hurtos cada 100.000 hab. (1989-2019).



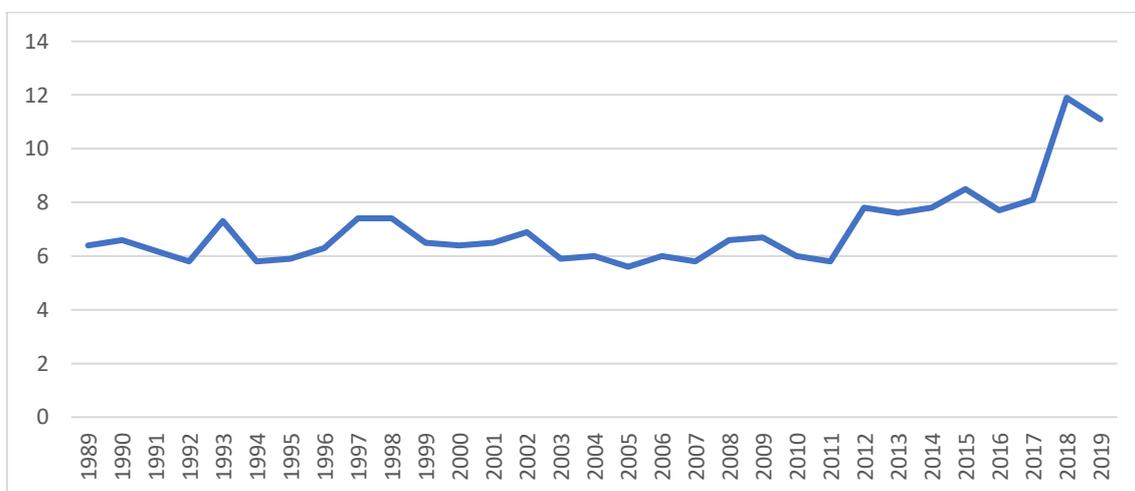
Fuente: Observatorio Nacional sobre Violencia y Criminalidad - Ministerio del Interior.

Nota del Observatorio Nacional sobre Violencia y Criminalidad: *con anterioridad a 2005 los instrumentos de captura de datos estadísticos no registraban información sobre delitos en grado de tentativa. Por tal motivo,*

las comparaciones a través de períodos extensos deben ser realizadas sobre la base de delitos consumados.

Los datos muestran tendencias similares para el caso de homicidios, donde las series históricas resultan más confiables, con un incremento a partir de 2011 y una aceleración importante desde 2018.

Gráfico 12.2. Tasa Homicidio cada 100.000 hab. (1989-2019).



Fuente: Observatorio Nacional sobre Violencia y Criminalidad - Ministerio del Interior.

A su vez, la Encuesta Nacional de Victimización (ENV) del año 2017 desarrollada por el Instituto Nacional de Estadística (INE) arrojó que un 75,7% de la población cree que la seguridad en su barrio estará igual, peor o mucho peor en los próximos dos años, y un número muy similar, 74%, lo considera para el país.

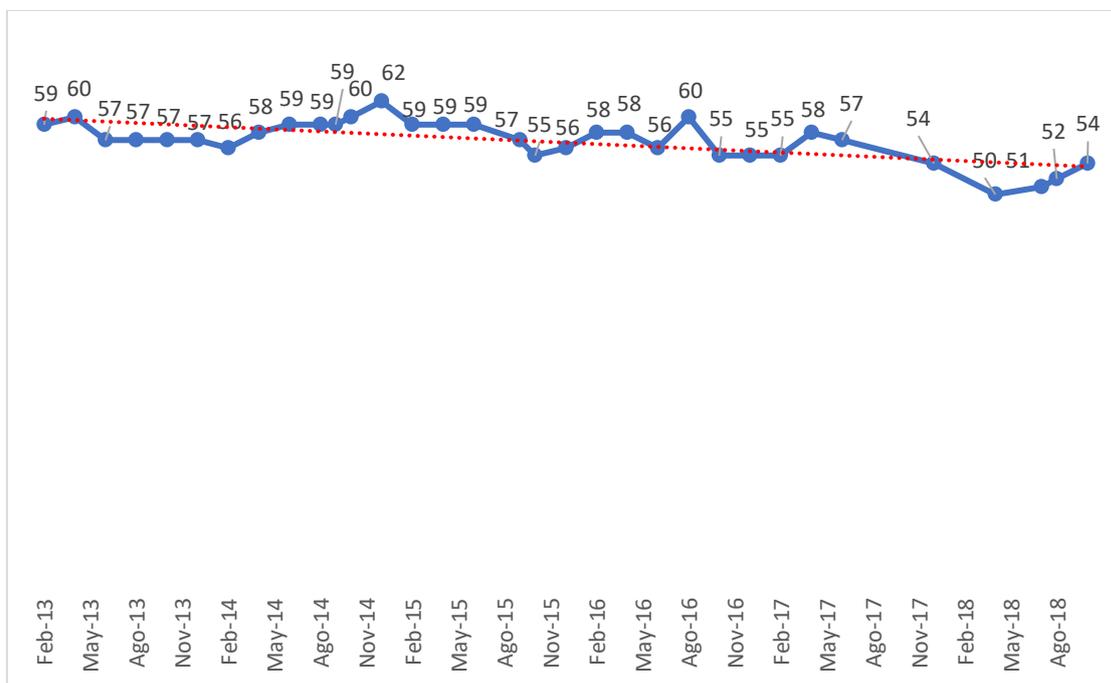
Cuadro 12.2. ¿Cómo cree Ud. que será dentro de dos años el nivel de seguridad pública en...?

	Barrio	País
Mucho mejor	1,8%	2,4%
Mejor	22,5%	23,6%
Igual	46,7%	29,4%
Peor	25,5%	37,5%
Mucho peor	3,5%	7,1%
Total	100%	100%

Fuente: INE (2017).

En la misma línea, otras mediciones, como el “Índice de Seguridad Ciudadana”¹⁴⁷ realizado por la empresa Equipos Consultores, aunque sin cambios abruptos, muestra una tendencia a la baja (aumento de la inseguridad) en los últimos años.

Gráfico 12.3. Índice de Seguridad Ciudadana

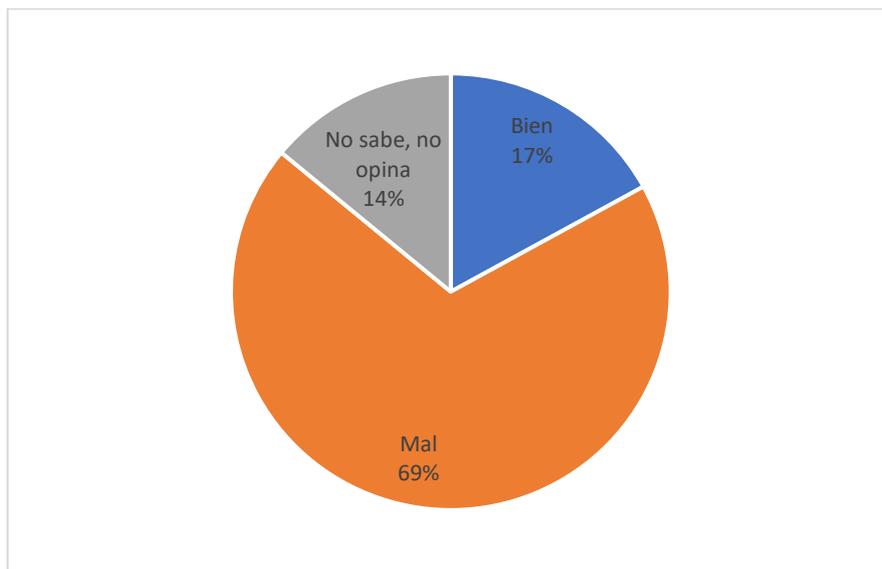


Fuente: Equipos consultores.

El aumento de las cifras de delitos y en general, la percepción de mayor inseguridad ciudadana impacta, desde ya, en la imagen del gobierno respecto de su capacidad para atender esta problemática. Ello se refleja, por ejemplo, en los indicadores de opinión pública respecto de la actuación del gobierno en la materia y la imagen de sus figuras a cargo.

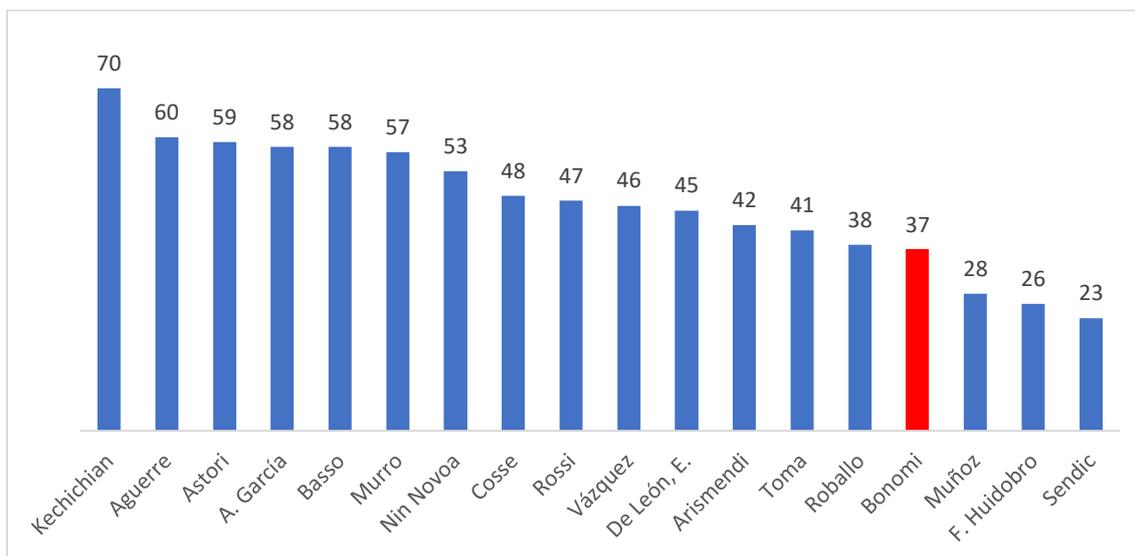
¹⁴⁷ El Índice de Seguridad Ciudadana es una medición periódica compuesta por una serie de indicadores agrupados en cuatro dimensiones a) percepciones sobre la seguridad del país, b) percepciones sobre la seguridad personal, c) declaración de victimización y d) confianza institucional. Más información puede consultarse en: <https://equipos.com.uy/service/performance-upgrades/>

Gráfico 12.4. ¿Cómo ha actuado el gobierno para resolver el problema de la delincuencia? (2017)



Fuente: CIFRA. <http://www.cifra.com.uy/index.php/2017/04/05/el-desempeno-de-la-policia/>

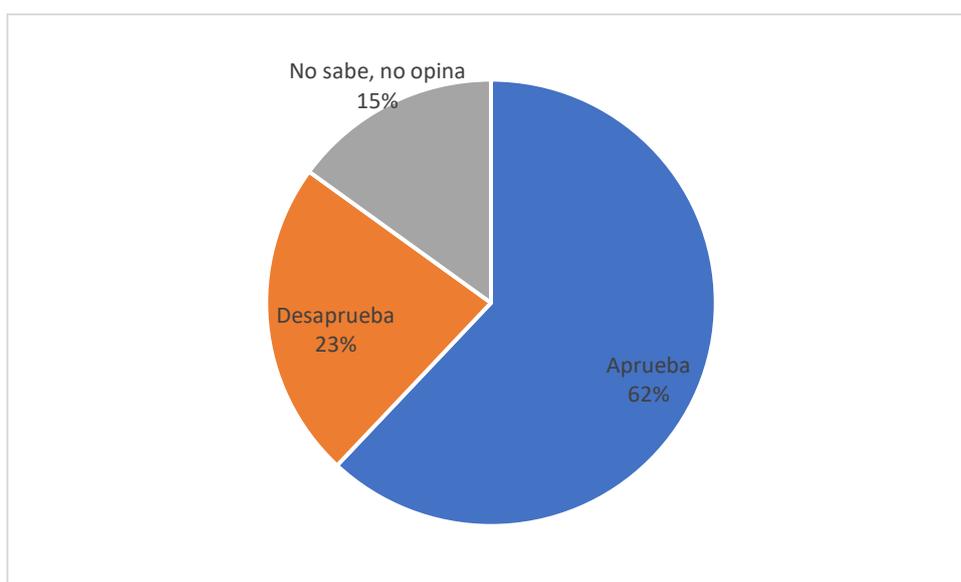
Gráfico 12.5. Imagen de las principales figuras del gobierno (2016).



Fuente: Factum <https://portal.factum.uy/analisis/2016/ana160520.php>

Ahora bien, si consideramos otras mediciones que toman en cuenta una percepción más directa respecto de la actuación policial podemos notar una tendencia inversa. Por ejemplo, la misma encuesta que marca la mala actuación del gobierno en temas de seguridad, señala que el 62% de la población, en el año 2017, aprobaba el desempeño de la policía.

Gráfico 12.6. Aprobación del desempeño de la policía (2017).



Fuente: CIFRA

En el mismo sentido, en la ENV, el 37,8% de la población declara estar satisfecho o muy satisfecho con la actuación de la policía y el 27,6% declaran no estarlo. Los niveles de satisfacción son más altos para el interior del país que para Montevideo donde se registran los guarismos más bajos.

Cuadro 12.3. ¿Cuan satisfecho está Ud. con los resultados de la actuación de la Policía?

	Montevideo	Canelones	Resto del país	Total
Muy satisfecho	2,0%	2,3%	4,7%	3,2%
Satisfecho	28,7%	32,8%	41,3%	34,6%
Ni lo uno ni lo otro	35,9%	35,0%	33,1%	34,6%
Insatisfecho	27,1%	23,5%	17,5%	22,5%
Muy insatisfecho	6,3%	6,4%	3,4%	5,1%
Total	100%	100%	100%	100%

Fuente: INE (2017).

Este dato se vincula además con la percepción respecto del esfuerzo de la policía. La mayor parte de la población (60%) considera que la policía se esfuerza, bastante o mucho, por combatir la delincuencia y más del 80% considera que el trato de la policía al momento de realizar una denuncia fue bueno o excelente.

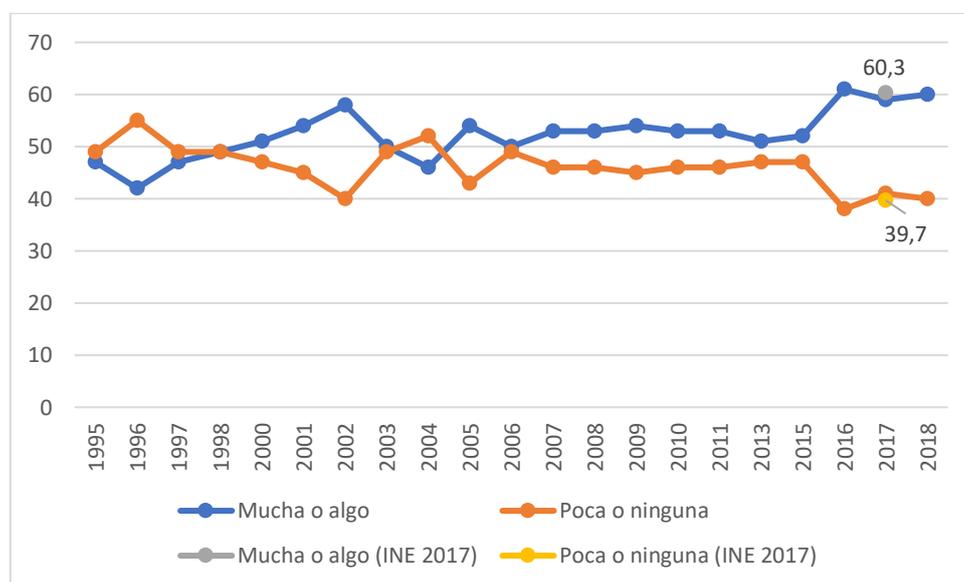
Cuadro 12.4. ¿Cómo califica el trato que le dieron en la Policía cuando acudió a denunciar?

	Porcentaje
Excelente	10,2%
Bueno	70,7%
Malo	15,3%
Muy malo	3,8%
Total	100%

Fuente: INE (2017).

Si se consideran mediciones internacionales, como el Latinobarómetro, la confianza de los uruguayos en la policía tuvo históricamente niveles similares entre aquellos que declaraban tener “mucho” o “algo” de confianza y los que señalaban “poca” o “ninguna”. A partir de 2015, sin embargo, estas tendencias comienzan a divergir a favor de una mayor confianza. Este dato es además muy similar al recabado por la ENV.

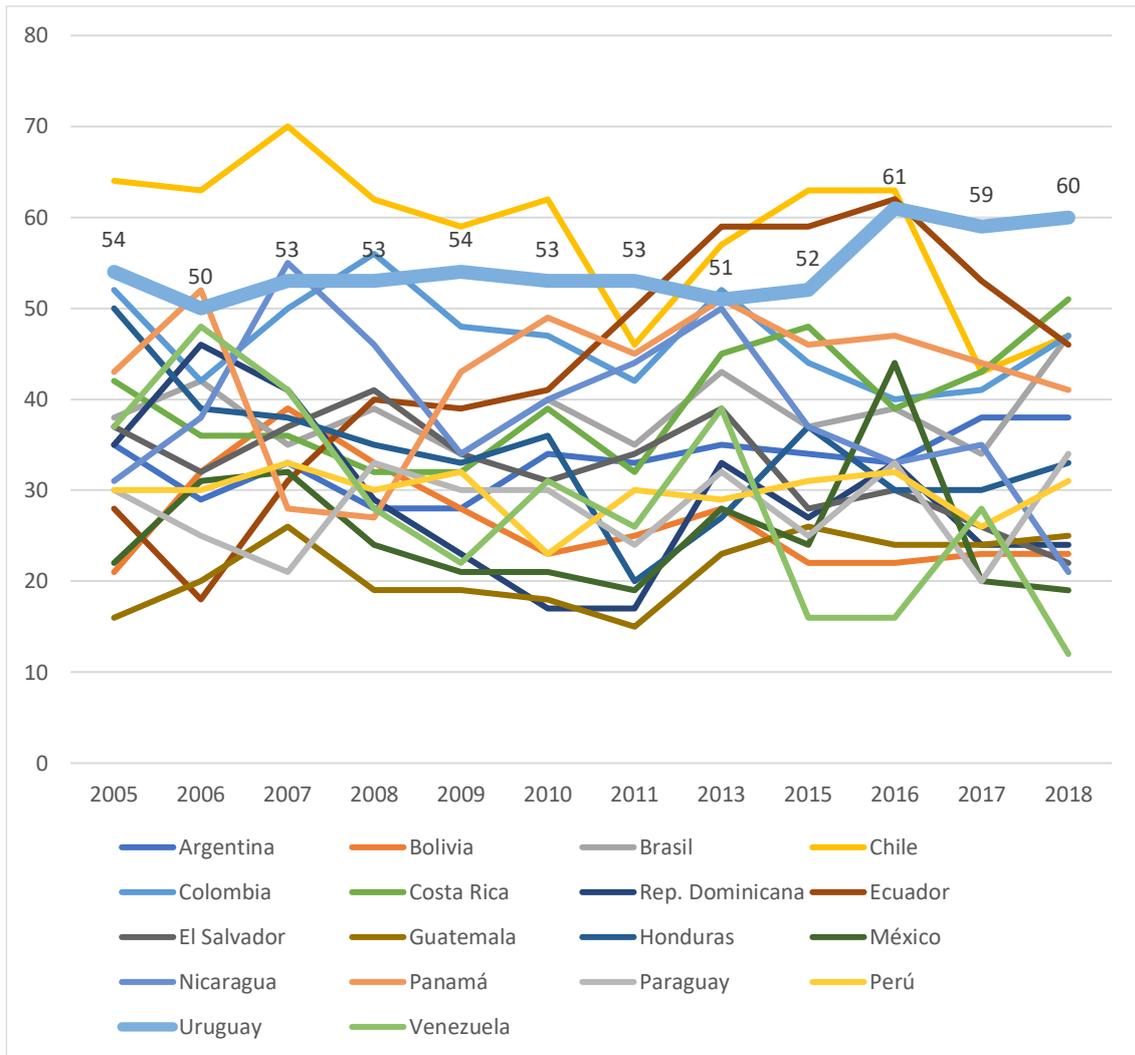
Gráfico 12.7. Confianza en la policía



Fuente: Latinobarómetro e INE (2017).

Este dato resulta aún más relevante si se lo compara a nivel regional. Por una parte, la confianza en la policía uruguaya es la más alta de la región según la medición 2018 del Latinobarómetro con una distancia de 9 puntos respecto de Costa Rica quien ocupa el segundo lugar. Por otra parte, desde 2015 Uruguay consolidó una tendencia de crecimiento en la confianza que va en línea opuesta de buena parte de los cuerpos policiales mejor considerados, en particular los casos de Chile y Ecuador.

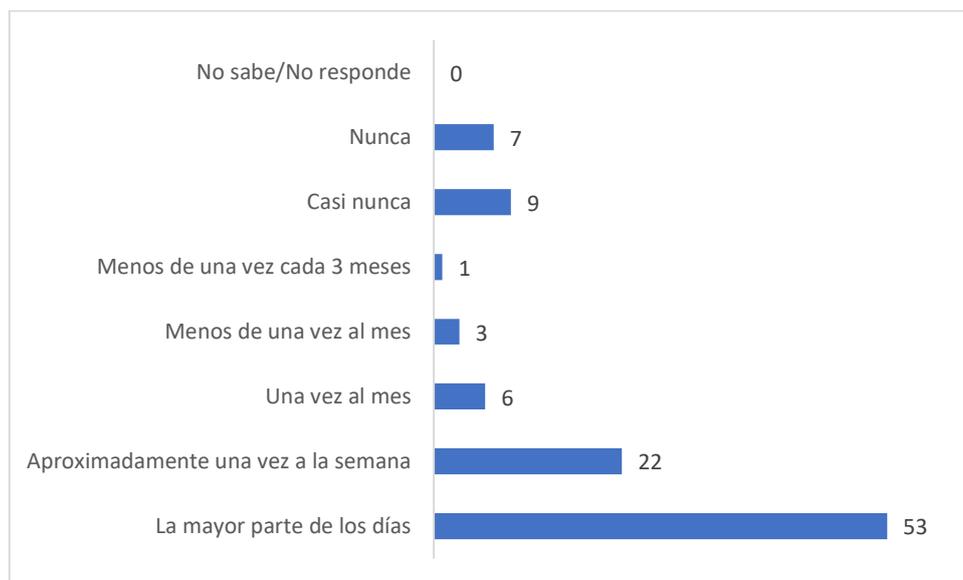
Gráfico 12.8. Mucha o algo de confianza en la policía en América Latina (2005-2018)



Fuente: Latinobarómetro

Por otra parte, según datos del Latinobarómetro 2017, el 53% de la ciudadanía manifiesta ver a la policía recorriendo, patrullando o vigilando su barrio a pie o en automóvil la mayor parte de los días, y un 22% aproximadamente una vez a la semana.

Gráfico 12.9. ¿Con qué frecuencia ve Ud. a la policía recorriendo, patrullando y vigilando su vecindario, a pie o en automóvil? (2017, en %).



Fuente: Latinobarómetro

Los datos de Latinobarómetro se corresponden también con los de la ENV que buscan medir la opinión ciudadana respecto de un conjunto de acciones e insumos de la operativa policial. Según la ENV, un 68% considera que la presencia policial en las calles está “mejor” o “mucho mejor” respecto de 5 años atrás (2012) y sólo un 8,5% la considera peor. La rapidez en la respuesta ha mejorado en un 49,7% (mejor o mucho mejor) así como también el trato hacia la población en un 46,7%. A su vez, el dato donde se observa mayor progreso es respecto de los recursos en donde un 66,8% manifiesta notar una mejoría.

Cuadro 12.5. Respecto de 5 años atrás, ¿Cómo calificaría Ud....?

	Mucho mejor	Mejor	Igual	Peor	Mucho peor	Total
La presencia policial en las calles	12,2%	55,8%	22,3%	8,5%	1,2%	100%
La rapidez de las respuestas	6,1%	43,6%	38,8%	10,0%	1,5%	100%
Los recursos con los que cuenta	9,7%	57,8%	24,7%	6,7%	1,1%	100%
El trato hacia la población	4,0%	42,7%	44,8%	7,4%	1,1%	100%

Fuente: INE (2017).

Según el último dato disponible, además, la actuación policial en el año 2016 es considerada como mejor o mucho mejor por el 44,9% de la población y un 9% la considera peor o mucho peor.

Cuadro 12.6. Con respecto a 2015, la actuación policial 2016 fue...

	Montevideo	Canelones	Resto del país	Total
Mucho mejor	4,3%	4,6%	4,0%	4,2%
Mejor	43,3%	38,7%	38,5%	40,7%
Igual	43,4%	46,7%	48,7%	46,1%
Peor	7,8%	9,0%	8,4%	8,2%
Mucho peor	1,2%	1,0%	0,4%	0,8%
Total	100%	100%	100%	100%

Fuente: INE (2017).

En síntesis, aun cuando las cifras de delito han marchado la mayor parte del tiempo en aumento y la imagen de las autoridades a cargo de la seguridad ciudadana se deterioró rápidamente, ello no se ha reflejado de la misma manera en la evaluación respecto del desempeño de la fuerza policial. En ese sentido, la opinión pública parece disociar entre el resultado social más directamente vinculable al accionar policial (las cifras de delito) y su desempeño. Las reformas han mostrado impactos positivos en la percepción ciudadana respecto del funcionamiento policial en distintas áreas. Parece razonable señalar entonces que, aun cuando las reformas de gestión desarrolladas en el Ministerio del Interior pueden no estar logrando su objetivo de última instancia (reducir las cifras de delitos) estas no han sido inocuas para la ciudadanía.

13. Discusión y conclusiones

En el capítulo teórico señalamos un conjunto muy amplio de factores que la literatura especializada identifica como variables relevantes para comprender qué hace a las organizaciones adoptar y usar modelos de gestión por resultados. Se señalaron desde factores institucionales históricos, de la estructura organizativa, aspectos más relacionados a los intereses de los actores hasta presiones externas, entre otras. Ello permitió construir una serie de hipótesis rivales a la explicación que este trabajo propone. Corresponde entonces retomarlas para analizar su capacidad explicativa¹⁴⁸:

- 1) *La reforma ocurrió por la influencia de los agentes externos, tanto agencias nacionales como organismos internacionales.*

La importación de ideas desde fuera del Ministerio fue un proceso relativamente extendido entre 2010 y 2020 a partir de la presencia de organizaciones y expertos internacionales con modelos o herramientas de reformas policiales. Si bien ello aportó líneas de solución de política que difícilmente hubieran surgido de forma endógena lograron insertarse con éxito en tanto, se procesaron condiciones de permeabilidad para el ingreso de nuevas ideas. Como tal, no puede decirse que el Ministerio haya sido una “botella vacía” que se fue llenando con ideas externas, sino que, en todo caso, estas fueron incorporadas o adaptadas, con mayor o menor precisión y aceptación, a partir de los actores internos. En el capítulo nacional, la evidencia muestra que la OPP fue un actor relevante durante el período 2005-2010, sus propuestas fueron entendidas incluso como funcionales a las reformas planteadas por las autoridades y equipos técnicos del Ministerio. Sin embargo, su centralidad comienza a desdibujarse a partir del 2010 y deja de ser un actor relevante como difusor de ideas.

Por tanto, sin descartar la presencia de factores externos que indiscutiblemente tienen su relevancia, el proceso tiene múltiples componentes endógenos expresados en la conformación de una coalición interna entre una “elite policial reformista” con las autoridades políticas y consiguientemente, la modificación de una serie de marcos institucionales que facilitaron su accionar. En ese esquema, toman relevancia también los liderazgos internos y la capacidad de difusión de un diagnóstico y una narrativa pro-reforma, que, aun considerando políticas externas, desarrollan sus propios modelos. Por tanto, se considera que esta hipótesis es insuficiente en su capacidad explicativa.

¹⁴⁸ En el anexo puede consultarse la aplicación de las pruebas de *process-tracing* sobre estas hipótesis rivales.

2) *La reforma ocurrió porque existía una cultura organizativa y burocrática proclive a los cambios orientados a la mejora del desempeño.*

Las explicaciones que apuntan a la cultura organizacional señalan que las organizaciones con culturas innovadoras, más flexibles o abiertas a cambios son potencialmente más proclives a adoptar modelos de GpR. Este estudio muestra, sin embargo, un caso contraintuitivo que descartaría esta hipótesis. El Ministerio del Interior es una organización fuertemente jerárquica, procedimental, rígida y como tal, cerrada al desarrollo de una cultura innovadora. La revisión histórica realizada muestra, además, la tendencia a rechazar reformas profundas o rápidamente ritualizarlas.

La experimentación de políticas basadas en evidencia y desempeño a la interna del Ministerio parece ser más bien un resultado de la progresiva generación de capacidades técnicas y una cultura asociada a ello, que una condición previa de la organización. Si bien es posible señalar ciertos “gérmenes” de desarrollo a la interna del Ministerio (instalación incipiente de sistemas de información o algunos cuerpos civiles y policiales más proclives al uso de evidencia y medición de resultados), estos no se encontraban extendidos ni estaban libres de fuertes resistencias internas.

En la misma línea, una explicación estricta en base al *path dependence* no ayudaría a comprender el caso en su total cabalidad. Si bien no puede descartarse la influencia de la trayectoria en tanto factores como la estructura jerárquica y procedimental, o el peso de la orden, en un sistema weberiano “aumentado”, característico de organizaciones como la policía, pesan en la forma como se adaptan las herramientas, esto podría haber sido un factor más limitante que promotor. El Ministerio del Interior nunca tuvo una estructura con rasgos NPM, algo que se esperaría facilitaría el desarrollo de la GpR. El caso muestra un ejemplo contraintuitivo, en donde se puede hacer un desarrollo amplio de modelos de GpR sin tener una tradición previa de NPM, más flexible con búsqueda sistemática de eficiencia, sensible a la evaluación de políticas o la responsabilidad individual de los funcionarios.

3) *La reforma ocurrió porque existió voluntad política y presión ciudadana por abordar los temas de seguridad.*

Esta hipótesis asume que los cambios en el Ministerio ocurrieron como consecuencia de una modificación en la corriente política (*politics stream*). Es decir, el cambio de los elencos de gobierno, con una nueva agenda de políticas, en conjunto con una mayor presión por parte de la opinión pública.

A juicio de este trabajo si bien estos factores pueden ser suficientes para explicar el momento inicial, es decir, la decisión de emprender una serie de cambios, son insuficientes para comprender el desarrollo de las etapas posteriores y la sostenibilidad de las reformas. En primer lugar, porque existe evidencia, a partir de los relatos de los actores políticos y policiales claves respecto del desconocimiento previo sobre cómo hacerlo y la relevancia crítica de las elites policiales para traducir e implementar la agenda. Es decir, los factores de interrelación de actores internos (la coalición) es un elemento crítico. En segundo lugar, esta hipótesis no ayudaría a explicar por qué las autoridades fueron mantenidas cuando la opinión pública consolidó una visión negativa respecto de la conducción del Ministerio del Interior y su gestión. En tercer lugar, la presión política por resolver asuntos de seguridad. Si bien este factor es relevante para comprender la mayor centralidad política y la inversión de recursos colocada en el Ministerio, resulta insuficiente para comprender por qué se tomaron determinadas trayectorias de reformas en un contexto donde la institución policial no era vista públicamente como un actor en crisis o invadido por la corrupción. Dicho de otro modo, la mayor presión política por atacar los temas de seguridad podría haber derivado en una mayor dotación de recursos sin modificar de forma sustantiva las prácticas policiales, en una lógica de “hacer mejor lo que ya hacemos”.

En síntesis, esta hipótesis, no debe ser descartada en su totalidad dado que tiene capacidad para explicar momentos iniciales de las reformas. Por tanto, debe ser integrada a una explicación más compleja o amplia del fenómeno.

4) *La reforma ocurrió porque existía un emprendedor de políticas con concepciones reformistas.*

La evidencia presentada en este trabajo señala que los factores de agencia, en particular la presencia de un emprendedor político es una pieza clave para comprender las opciones de políticas y la dinámica como se procesaron las reformas. Sin embargo, si bien la existencia de un líder policial como Julio Guarteche es un factor relevante, esto debe ser entendido más como una condición necesaria que suficiente. Por una parte, el emprendedor fue clave para conformar un cuerpo reformista, diseminar una narrativa política y traducir lineamientos políticos en acciones. No obstante, para ser exitoso el emprendedor político requirió la conjugación positiva de una serie de aspectos. Su ubicación en un lugar institucional relevante desde el cual pudo comandar y conformar un equipo reformista, su integración a una coalición política más amplia con fuerte respaldo, la existencia de un contexto institucional que facilitó la toma de decisiones de tipo *top-down* en el marco, además de actores de veto débiles. Por otra parte, el

fallecimiento de Julio Guarteche no truncó el proceso de reformas en la Policía Nacional, algo que podría esperarse si este fuera el único factor relevante. Por el contrario, los procesos de cambio continuaron por otros referentes policiales, previamente integrantes de su equipo.

Más concretamente, este trabajo muestra que las capacidades del emprendedor político pueden ser *drivers* importantes de cambio, pero difícilmente puedan explicarlo por sí mismo en su totalidad¹⁴⁹. Es decir, las reformas suelen requerir compromisos sostenidos que usualmente superan la capacidad o atributos individuales del emprendedor político.

En síntesis, las hipótesis rivales mencionadas previamente muestran una distinta capacidad para abordar el fenómeno. Las hipótesis 3 y 4 no pueden ser descartadas en su totalidad, sino que deben ser incorporadas como parte de los factores explicativos. Las hipótesis 1 y 2, por su parte, puede ser descartadas.

13.1. Retomando el argumento teórico

Por tanto: ¿cuáles son los factores que a juicio de este trabajo tienen mayor capacidad explicativa para responder a la pregunta de investigación?

Como se desprende del recorrido por los capítulos anteriores, la implementación de una reforma policial con un fuerte foco en el uso de evidencia y gestión por resultados puede explicarse por la interacción de una serie de variables de distinto nivel. En primer lugar, la creciente relevancia de los temas de seguridad en la opinión pública presionó por un mayor tratamiento del tema en la agenda de los partidos políticos, y en particular del FA. En ese contexto, el MPP fue exitoso en lograr colonizar el discurso o el “paquete” de ideas que el gobierno tuvo como eje desde el 2010 en adelante, incluso resistiendo críticas internas. Este nuevo conjunto de ideas puso un mayor foco en el desarrollo del aparato policial a partir de una combinación entre mayor profesionalización, calidad de su gestión y reforzamiento de la respuesta represiva. Para ello, además, contó con un apoyo presidencial continuado, reflejado en una priorización presupuestal (principalmente entre 2010 y 2015) pero, sobre todo, un fuerte respaldo político que se

¹⁴⁹ En la misma línea el trabajo de Bidegain y Milanesi (a publicar) que compara el impacto de la presencia de emprendedores políticos en dos áreas claves de la gestión de gobierno, educación y seguridad, muestra que en ambos casos la sola presencia de estas figuras es insuficiente para comprender las posibilidades de reforma. Por el contrario, se requiere la presencia de una serie de factores contextuales que lo hacen posible.

sostuvo, incluso en momentos de intensos cuestionamientos políticos a las autoridades del Ministerio.

En el nivel meso, por su parte, aparecen una serie de elementos críticos para entender el cambio institucional. El desarrollo de una relación cercana entre autoridades políticas y una “elite” policial a partir de una conjunción de visiones compartidas o al menos, compatibles se erige como un elemento central. Este hecho marca una diferencia importante respecto del primer período de gobierno del FA que no logró (probablemente tampoco se haya buscado) una alianza con los grupos policiales para avanzar en reformas que superaran el casco civil del Ministerio del Interior.

La alianza conformada entre 2010 y 2020, permitió a las autoridades políticas cierto nivel de capilaridad en una estructura ajena y desconfiada de los liderazgos políticos, particularmente aquellos provenientes de la izquierda. En segundo lugar, permitió una traducción en políticas, especialmente las de corte más operativo, que los cuadros políticos eran incapaces de hacer dado que requerían de un conocimiento policial específico. Ello da lugar a la conformación de un grupo reformista a nivel de la policía, lo que representa una novedad en una institución con una cultura organizativa más bien resistente o pasiva frente a propuestas reformistas. Así, aunque algunos de los instrumentos concretos fueron importaciones de experiencias y expertos internacionales, o en otros casos, adaptaciones de éstos, otros tantos fueron innovaciones internas que dan cuenta de un nivel de endogeneidad, lo que también representa una novedad para este Ministerio.

El otro elemento relevante en términos de la interacción de los actores refiere a las formas y oportunidades en que pueden presentarse las resistencias. A diferencia de otros sectores de políticas, la movilización (paros, huelgas o manifestaciones públicas) es una posibilidad presente sólo en casos muy particulares. Los actores más francamente en contra de las reformas (por ejemplo, el Circulo Policial) sólo pueden hacer sentir su descontento a través de comunicados o eventualmente a través de la prensa, y muy pocas veces en los medios más masivos. Por tanto, sólo en raras ocasiones logran expandir sus posturas hacia una opinión pública más amplia, con excepción, en todo caso, de una intermediación a través de dirigentes políticos opositores. El elemento de conflicto más frecuente pasa a ser la resistencia pasiva a la interna de la organización, es decir, la aplicación a regañadientes de las medidas. Como vimos, aunque esta modalidad no está desprovista de capacidad desestabilizadora, limita una acción colectiva coordinada y sostenida por parte de los actores opositores a los cambios institucionales.

Se señaló en el desarrollo del marco teórico que el cambio institucional está relacionados a la capacidad de los actores para acumular recursos, moverse y

adaptarse al ambiente institucional. Los actores utilizan sus recursos disponibles para modificar las instituciones en línea con sus intereses. No obstante, la modificación o reinterpretación de las instituciones se desarrolla, la mayor parte de las veces, bajo los parámetros de “lo posible”. En el caso del Ministerio del Interior, las modificaciones normativas empoderaron a los actores reformistas en tanto le otorgaron nuevos recursos para operar, pero, sobre todo, fortalecieron sus dinámicas de relacionamiento y permitieron ampliar la base de la coalición y lealtades. En última instancia, fortaleciendo la capacidad de conducción y control sobre la implementación de las reformas. Las modificaciones en los marcos formales afectaron, a su vez, pautas informales de comportamiento de la operativa policial como la autonomía y códigos internos como la “antigüedad” debilitando con ello a los potenciales actores opositores.

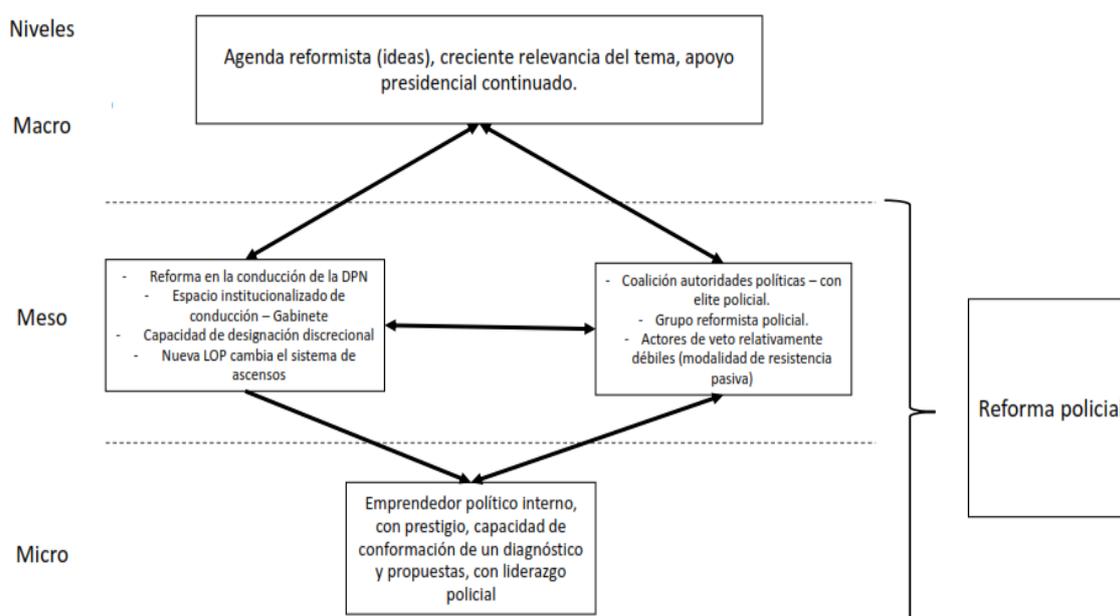
Cuadro 13.1. Efectos de los factores institucionales

Factores institucionales	Efectos
Institucionalización del Gabinete	<ul style="list-style-type: none"> - Fija estrategia de acción - Monitoreo de resultados - Establece espacio de trabajo políticos-policía
Fortalecimiento de las capacidades de la Dirección Nacional de la Policía	<ul style="list-style-type: none"> - Favorece el comando y control policial desde el centro - Fija estrategia operativa - Uniformiza las estructuras territoriales
Modificación del sistema de carrera	<ul style="list-style-type: none"> - Facilita el ascenso y nombramiento de policías “reformistas”

Fuente: Elaboración propia

Finalmente, el armado de la coalición y el aprovechamiento de los nuevos recursos institucionales no pueden ser analizados con independencia de liderazgos específicos. La figura de Julio Guarteche es clave como líder interno de los procesos de reforma. Su influencia puede notarse tanto en el plano discursivo como político. En el plano discursivo a partir de la conformación de un diagnóstico sobre los problemas de la fuerza policial y la necesidad de emprender reformas que fortalecieran su profesionalización. Su discurso operó tanto a la interna de la policía como hacia afuera, intentando influir en el sistema político y la opinión pública. En el plano político, es una figura clave para entender la coalición “hacia abajo”. Más concretamente, la conformación de una elite reformista en la estructura policial y el alineamiento de actores, particularmente los jefes de policía, a la línea estratégica definida. Su liderazgo y su capacidad de acción, no puede ser entendido, no obstante, sin considerar los nuevos recursos institucionales con los cuáles contó para ello.

Figura 13.1. Esquema explicativo de las causas de la reforma policial

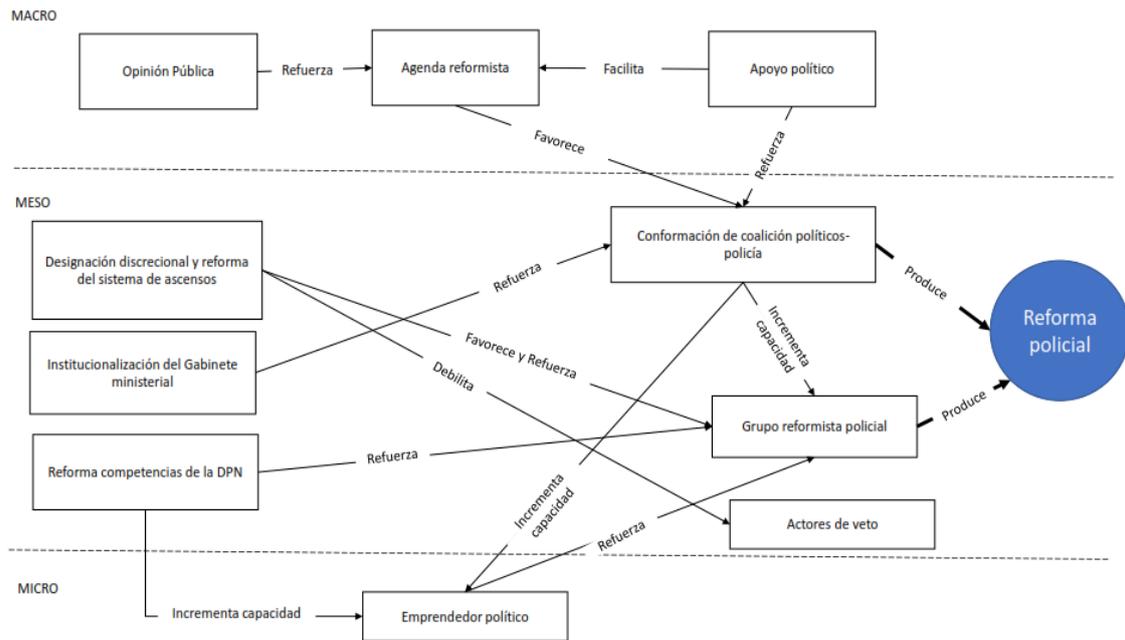


Fuente: elaboración propia

El siguiente esquema presenta la forma en que las variables comprendidas en los tres niveles analíticos “transmiten su energía” generando así los mecanismos causales. Si bien, como se explicó, los tres niveles operan reforzando la aparición del fenómeno (la reforma policial), los factores de nivel meso, aquellos que reflejan más fuertemente la relación entre el marco institucional y la interacción entre los actores son los que cuentan con mayor potencia explicativa. De allí que las hipótesis rivales 3 y 4 que se centran en los niveles macro y micro respectivamente deben ser incorporadas en el marco de un mecanismo explicativo mayor. Este argumento explicativo está sustentado en un conjunto amplio de piezas de evidencia que le dan su fortaleza empírica (ver cuadro 13.2). Se trata de un sistema complejo en donde las variables tienen distinto peso (o capacidad explicativa)¹⁵⁰ ya sea en un determinado momento del tiempo (ej. su lanzamiento), en coyunturas críticas (su sostenimiento frente a opositores) o bien para explicar su desarrollo (ej. la conformación de la coalición de actores o la presencia del emprendedor político). En ese sentido, se trata más bien de comprender la dinámica e interacción entre los componentes lo que permite conocer su influencia en el cambio institucional.

¹⁵⁰ En el anexo se aplican las pruebas de *process-tracing* a la evidencia presentada.

Figura 13.2. Esquema de transmisión de energía entre las variables



Fuente: elaboración propia

Cuadro 13.2. Argumento explicativo y piezas de evidencia		
Nivel		Principales piezas de evidencia
1.Macro	Relevancia pública del tema seguridad	a. Aumento y sostenimiento del tema “seguridad” como preocupación en la opinión pública (fuente: encuestas de opinión pública). b. Cambio en la narrativa política del FA hacia la necesidad de “cambiar el estado actual de las cosas” y fortalecer la acción policial (fuente: documentos del FA). c. Se lanzan documentos de campaña específicos sobre el tema (fuente: documentos).
	Agenda política reformista	d. El MPP delinea una agenda de cambios que pasaría a ser casi en su totalidad el eje de acuerdo interpartidario de 2010 y la estrategia del MI (fuente: documentos del MPP y gobierno). e. El MPP arma un equipo para conducir el MI (fuente: entrevistas).
	Apoyo presidencial continuado	f. Fuerte aumento presupuestal (fuente: documentos del gobierno nacional). g. Tanto Mújica, Vázquez como la bancada del FA respaldaron al ministro Bonomi en sus ocho interpelaciones parlamentarias y cinco mociones de censura (fuente: Programa de Estudios Parlamentarios y prensa). h. Bonomi fue el ministro que duró más tiempo en su cargo (10 años) en los tres períodos de gobierno del FA (fuente: n/c). i. Ambos presidentes respaldaron la acción del ministro Bonomi en múltiples entrevistas públicas, a pesar de la caída de su imagen pública (fuente: prensa y encuestas de opinión pública)
2a,Meso- Institucional	Reforma en la conducción de la DPN	j. Múltiples testimonios de cuadro policiales y civiles del MI señalan la mayor capacidad de comando de DPN a partir de los cambios normativos (fuente entrevistas). k. Cuenta con unidades específicas a su mando que son críticas para el desempeño policial (fuente: normativa)
	Institucionalización de espacio de conducción (gabinete)	l. Múltiples testimonios de cuadros políticos y policiales señalan la presencia estable de este espacio como un elemento crítico para la conducción de las reformas a la interna del MI (fuente: entrevistas) m. El gabinete se consolida como un espacio de fijación de la estrategia política y operativa (fuente: entrevistas)
	Cambios en el sistema de ascensos y capacidad de designación discrecional	n. Modificación normativa del sistema de ascensos, reducción de los grados, mayor peso de los criterios de mérito en el ascenso (fuente: normativa). o. Policías jóvenes ascienden más rápido, desplazando a otros “policías viejos” (fuente: entrevistas).
2b.Meso- interacción actores	Coalición de políticos-policías	p. Múltiples testimonios de cuadro políticos y policiales, oficiales y opositores dan cuenta de la presencia de una alianza (fuente: prensa y discursos públicos) q. Diagnóstico compartido (o al menos compatible) entre cuadros político y policiales sobre los asuntos de seguridad y los instrumentos a implementar (énfasis en la gestión en base a evidencia y resultados) r. Existencia de confianza previa construida (fuente: entrevistas). s. Grupo policial cohesionado a partir de su conformación en la DGRTID (fuente: entrevistas).
	Presencia de elite reformista	t. Ubicación de policías reformistas en puestos claves de la conducción policial: Jefatura de Policía de Montevideo y sus zonas, Guardia Republicana, Centro de Comando Unificado, Escuela Nacional de Policía, Dirección de Sistemas de Información, etc. (fuente: entrevistas, prensa y documento del MI).
	Actores de veto débiles	u. Ausencia de medidas activas y sostenidas de resistencia. Resistencia pasiva con acciones puntuales (fuente: entrevistas y documentos).
3, Micro	Presencia de emprendedor político	v. Reconocido por actores políticos y policiales como pieza clave de las reformas en el liderazgo y conformación de equipo policial reformista (fuente entrevistas, prensa y discursos públicos). w. Peso en la construcción de una narración reformista, líneas de políticas y en la toma decisiones (fuente: entrevistas).

Fuente: Elaboración propia

13.2. Aportes teóricos y empíricos

De la explicación presentada puede desprenderse entonces la siguiente pregunta: ¿qué aportes teóricos y empíricos presenta este trabajo?

La evidencia sugiere que los marcos institucionales y los factores externos requirieron de la apropiación activa de los actores para ser usados como instrumentos de poder. En términos teóricos puede decirse que se da una combinación de cambio institucional en donde los actores siguieron estrategias de desplazamiento (*displacement*) y cambio por capas (*layering*). En el primer caso, porque efectivamente se modifican marcos institucionales formales e informales, aunque este cambio no es abrupto ni rompe con todas las construcciones preexistentes. La modificación de la LOP, si bien es un factor removedor y central en el esquema de la reforma, es un ejemplo de modificación gradual, así como los nuevos mecanismos que otorgan jerarquía en la institución. Tampoco puede decirse que sea únicamente una reinterpretación de normas ya existentes, sino que, en algunos casos, como el fortalecimiento del cargo de Director de la Policía Nacional, se agregan nuevas capas de recursos sobre una construcción previa. Esta evidencia presenta un camino intermedio o una gradualidad al modelo definido por Mahoney y Thelen (2010) para caracterizar el cambio institucional. Así, los mismos actores pueden preferir acciones de desplazamiento, es decir, comportarse como *insurrectos*, para algunas decisiones y en otros casos, optar por reformas por capas, siendo caracterizados como *subversivos*. El modelo puede ser entonces más dinámico de lo inicialmente planteado.

En la misma línea, si bien este trabajo hace un énfasis importante en los recursos institucionales y la capacidad de los actores para conformar coaliciones reformistas, el liderazgo, o los factores de agencia específicos, deben ser rescatados como una pieza importante del puzzle. En ese sentido, el peso de actores individuales ayuda a conformar y diseminar un discurso modernizador que se cristaliza en acción política. Así, la presencia de un emprendedor de políticas resulta un aporte novedoso en un campo de estudio que no lo ha considerado.

En términos empíricos, este estudio muestra además un caso desviado en el contexto uruguayo. Aunque no se trató de un estudio comparado entre casos, en el capítulo 8 señalamos que las características principales de la administración pública uruguaya están marcadas por bajos niveles de innovación, reformas espasmódicas o con contramarchas, y en particular, dificultades para consolidar liderazgos internos. Ello refuerza la cultura legalista y procedimental típica de los modelos weberianos. Este caso aporta evidencia que permite sugerir que, bajo ciertas condiciones, es posible “saltar” de modelos de administración pública tradicional rígidos a esquemas de funcionamiento

en donde la lógica de funcionamiento en base a GpR ocupa un lugar importante. Ello no implica una suplantación de un modelo por otro sino más bien una convivencia en donde existen tanto rasgos de lógicas de desempeño como criterios más típicamente procedimentales y jerárquicos.

El estudio además fortalece la explicación de los formatos organizativos. Se explicita que los esquemas más descentralizados hacen más compleja la difusión de modelos de GpR. El caso de estudio mostraba un esquema formalmente jerárquico, pero en la práctica con amplias autonomías principalmente a nivel territorial. La evidencia trabajada muestra que los actores promotores de las reformas entendieron la necesidad de adoptar lógicas de funcionamiento más centralizadas que les permitieran tener mayor control sobre la organización y de esa forma, monitorear su desempeño. En ese sentido, este trabajo aporta evidencia que marcha en un sentido opuesto a lo planteado por Moynihan (2008). En este caso, los factores más instrumentales de control de la burocracia parecen haber sido prioritarios para las autoridades políticas por sobre los factores simbólicos. Frente a una burocracia que no conocían (y en parte desconfiaban) y donde los mecanismos tradicionales de control de la burocracia policial eran históricamente débiles, las reformas de GpR son claves para conducir la organización y reducir las asimetrías de información.

El trabajo también aporta evidencia para los estudios más enfocados específicamente en reformas policiales. El caso uruguayo no muestra una experiencia de desmilitarización policial, algo que se fue logrando progresivamente durante la década de 1990. Tampoco fue únicamente un intento de dotación de mayores recursos. Las reformas implicaron cambios normativos, doctrinarios, en la formación y operativos, muchos de ellos profundos en donde la lógica de desempeño y GpR se erige como funcional a un sistema que promueve la profesionalización y el mayor control. La reforma policial uruguayo se presenta, además, como más endógena que lo que la literatura especializada sugiere. Es decir, de aquella literatura que sostiene que las reformas ocurren principalmente instigadas desde el exterior de la organización (Bayley, 2008).

Quizás uno de los aspectos más relevantes de notar es cómo la reforma policial, a partir de la fijación de nuevos criterios, tuvo efectos de redistribución de poder en dos sentidos. Por un lado, a la interna policial desde los actores territoriales a los centrales, muchas veces en un paralelismo también entre una “vieja” y una “nueva” policía generando con ello, resistencias. Por otro lado, diluyendo los incipientes procesos de fortalecimiento de elencos civiles desarrollados entre 2005 y 2010 a partir de una nueva repolicación “calificada”.

Esta constatación no niega, por supuesto, la influencia de factores externos, pero enfatiza que juegan un rol clave los liderazgos policiales en la medida que permiten

tornar más “permeable” a una institución históricamente cerrada. Por eso si bien los factores como el peso de las ideas externas, la difusión o el conocimiento especializado externo tuvieron un peso importante en la selección de los medios, son elementos posteriores. La difusión y la presencia de actores externos ocurre porque se generan las condiciones para ello.

13.3. Preguntas y reflexiones finales

Los asuntos de seguridad en la agenda pública parecen ser un tema que seguirá instalado como eje central por muchos años más. En ese sentido y en un tono más reflexivo vale dejar plasmadas algunas preguntas sobre el contexto policial y de reformas del sector público que sobrevolaron la investigación.

El vínculo entre civiles y policías se presenta siempre como una relación tensa. Más aun cuando el costado civil se propone investigar, tener una opinión sobre los asuntos policiales y eventualmente influir sobre las decisiones. El cuerpo policial se presenta reactivo frente a intromisiones externas las cuáles son acusadas la mayor parte de las veces de desconocimiento de la realidad.

En el caso del Ministerio del Interior uruguayo, posiblemente no muy diferente a otras experiencias, el “peso” de los técnicos civiles siempre fue débil. A partir de la segunda mitad de la década de los 1990s comienzan los primeros intentos en donde ya aparecerían las resistencias. El primer gobierno del FA fue quizás quién se propuso un mayor intento de creación de cuadros técnicos a partir de la instalación de gerencias en el marco de la reforma del Estado impulsada a nivel nacional. Los siguientes períodos de gobierno optaron, sin embargo, por una línea de reforzamiento del cuerpo policial no únicamente en su capacidad operativa sino también en la gestión de información y el diseño de políticas.

¿Cuál es un balance adecuado entre los intentos de “civilización” y la búsqueda por desarrollar un actor policial con mayores capacidades de análisis? Más concretamente: ¿cuál es el balance entre policías y civiles que se debería tener? Con ello no nos referimos al control civil y político que toda policía debe tener sino a quienes deben ser la “inteligencia”, entendida en términos de capacidad de análisis, fijación de criterios, pautas de funcionamiento, o manejo de los sistemas de información y la evidencia.

La frontera es, desde ya, borrosa. Por una parte, el componente civil aporta perspectivas y análisis que no son posibles de realzar desde el mundo policial. Ello fomenta la apertura de grietas en el corporativismo policial y la incorporación de miradas

más complejas sobre los asuntos policiales. Ahora bien, esta inteligencia civil para funcionar de manera potente requiere necesariamente dialogar con un cuerpo policial con mayores capacidades, defensor de los métodos, el uso de evidencia y la evaluación de resultados. De otra forma, no existen puentes posibles de aprendizaje entre estos dos mundos.

Si miramos la experiencia de 15 años de gobierno del FA al frente del Ministerio del Interior, la elección parece haber sido entre uno u otro, y no entre uno y otro. El resultado de ello derivó en ocasiones, en alejamientos, dificultades para el trabajo conjunto o competencias internas.

La segunda pregunta todavía más específica para este caso de estudio es cuán sustentable pueden ser los cambios desarrollados. Si como mencionamos, las reformas descansaron en buena medida en factores de agencia, entre ellos, el liderazgo de figuras claves. ¿Qué puede esperarse frente al consumado cambio político y de los elencos de conducción policial que comenzará el 1 de marzo de 2020?

Las propuestas realizadas durante la campaña política del 2019 y el período de transición entre gobiernos esbozaron un intento de retomar algunos modelos de funcionamiento previos a las reformas. En particular la revalorización de las comisarías como centros operativos territoriales por excelencia y para el vínculo con la comunidad.

Otras medidas organizativas, sin embargo, parecen ir más en la línea de ajustes o profundizaciones como las creaciones de la Dirección de Seguridad Rural y la Dirección Nacional contra la Violencia de Género o la figura del Subdirector del Área Metropolitana y Subdirector del Interior orientados a reforzar la conducción del Director de la Policía Nacional. En otro plano, la idea de “dotar de confianza” a la policía se ha reflejado en distintas propuestas de reformas normativas que buscan proteger o “blindar” el accionar policial¹⁵¹. Estas medidas han tenido desde ya, una alta aceptación por parte de los sindicatos y distintos núcleos policiales.

Por otra parte, durante los últimos 15 años se instalaron procesos que indudablemente mejoraron la capacidad operativa de la policía lo que fue incluso reconocido por partidos de la oposición y organismos internacionales. Este es el caso del funcionamiento de los sistemas de información, los sistemas de videovigilancia, y más en general, la inversión en tecnología. La mayor parte de estos cambios implicó un intento de mayor centralización y comando desde el centro. En este marco, la sostenibilidad de este esquema de funcionamiento o el procesamiento de algún tipo de línea diferente dependerá de la medida en que el nuevo gobierno, aun estado

¹⁵¹ La mayor parte de estas medidas ha sido incluida en la Ley de Urgente Consideración presentada por el gobierno que ingresó en funciones el 1 de marzo de 2020.

frontalmente en contra de las políticas de seguridad llevadas a cabo por el FA, asume a la mayoría de las reformas como positivas o necesarias más allá de la retórica político-electoral. Es decir, si otorga cierta continuidad, o en todo caso, procesa ajustes incrementales en algunos instrumentos, o bien, desarrolla un nuevo proceso reformista. La evidencia más reciente muestra que los cambios operativos o procedimentales profundos tienen consecuencias negativas en términos de seguridad en el corto plazo. Ejemplo de ellos son las reformas en la jefatura de policía de Montevideo y la puesta en marcha del nuevo CPP.

La elección de un camino de mayor continuidad o uno de ruptura dependerá también de en qué medida se procesa una nueva redistribución de poder interna entre los cuerpos policiales. Más concretamente, si existirá o no un retorno de la “vieja” policía y en tal caso, su interacción con los nuevos cuadros oficiales.

¿Qué enseña la reforma del Ministerio del Interior para el sector público uruguayo?

En muchas ocasiones, las reformas del sector público en Uruguay no lograron, salir de la letra escrita o existir de forma cuasi simbólica. Cuando efectivamente lograron avanzar, algunas de ellas han sufrido contramarchas. Particularmente en modelos de GpR Uruguay mantiene déficits importantes, por ejemplo, en materia de planificación estratégica, de elaboración de compromisos de gestión que efectivamente impulsen la mejora de la organización, de fortalecimiento sistemático de instrumentos como sistemas de información o del establecimiento de un vínculo más estrecho entre lo operativo (los productos) y los resultados.

Las reformas ocurridas en el Ministerio del Interior distan de ser un caso perfecto o de “manual”. Como cualquier ejemplo empírico presenta falencias que lo alejan de un caso ideal. Ello responde a déficits de capacidades internas, factores organizacionales, de recursos, pero posiblemente también a decisiones políticas inconvenientes. No obstante, hechas estas salvedades, también se trató de un intento sostenido de mejora de capacidades operativas, medición de resultados y uso de evidencia, acaso más comprehensivo que la mayor parte de los organismos del sector público uruguayo en los últimos años. Quizás, y como ya se dijo, durante la última década con un énfasis en fortalecimiento del brazo policial por sobre el civil.

Dicho esto, las reformas en el MI pueden dejar algunas enseñanzas para otros procesos de reforma del sector público, incluso en otras arenas de políticas muy distintas. Aquí señalaremos tres que se consideran las más relevantes, a cuenta que, por supuesto, otras pueden ser mencionadas.

En primer lugar, la presencia de liderazgos internos, no sólo en los estamentos políticos sino también en la propia burocracia de la organización es un factor clave para comprender las reformas en nuestro caso de estudio. Uruguay ha tenido históricamente problemas para conformar liderazgos reformistas dentro de las elites burocráticas de sus organizaciones. La profundidad de las designaciones políticas en las estructuras de las organizaciones o la falta de un cuerpo de alta dirección en la cima de la carrera burocrática explican estas carencias (Ramos et al., 2020). Ello ha derivado frecuentemente en cuerpos burocráticos pasivos, con eventual capacidad de bloqueo, pero escasa capacidad propositiva, y menos aún, de conducción.

Este caso enseña la relevancia de la conformación de una “elite reformista” en el cuerpo burocrático como factor de conducción e innovación en las políticas. Desde ya, no se trata de un llamado tecnocrático que desplace la conducción política, sino más bien el diseño de un nuevo “arreglo” en términos de Hood y Lodge (2006) entre políticos y burócratas. La conformación de una alta dirección pública, deuda pendiente en los procesos de reforma del Estado en Uruguay, puede ser un camino de institucionalización de este nuevo arreglo más basado en la responsabilización por el logro de resultados, pero también de la alta burocracia como agentes activos de innovación en sus organizaciones.

La segunda enseñanza refiere al peso de la cultura organizativa. Los modelos de GpR abogan en una última instancia por una lógica racional en donde las decisiones de políticas están condicionadas, aunque no de forma estrictamente mecánica, por el logro de resultados o cumplimientos de metas. En esa línea, el modelo de GpR en la policía implicó una ponderación de los resultados y la evidencia por sobre otros valores como la experiencia o las tradiciones del funcionamiento. Ello se refleja en el desarrollo de una serie de instrumentos que centralizan la capacidad de comando y de control, muchas veces a distancia y alejadas del conocimiento tácito o las prácticas conocidas. Este cambio en la ponderación de los valores no se desarrolla sin tensiones o resistencias. El camino elegido fue sin duda uno de dotación de mayor racionalidad y eficientismo para el trabajo policial. Esta opción, sin embargo, pudo haber descuidado pautas culturales u organizacionales valoradas como importantes tanto por la burocracia como por la ciudadanía.

El ejemplo más claro de ello refiere al rol de las comisarías o seccionales, los enclaves territoriales de la policía. Según se argumentó, en el nuevo esquema de funcionamiento las comisarías se vuelven, en parte, obsoletas, en la medida que la tecnología permite centralizar los criterios de patrullaje, mapear el delito en base a sistemas de información (dejando de lado el “olfato” policial) o recibir denuncias en el mismo punto donde ocurrió el hecho sin necesidad de traslado por parte de los

ciudadanos. El “abandono” de estos dispositivos ha sido de los aspectos más criticados por la ciudadanía y algunos oficiales de policía; algo que rápidamente se trasladó al discurso político de la oposición. Las comisarías han sido históricamente el punto de encuentro entre la ciudadanía y la policía, y el centro operativo más cercano para tareas de policiamiento. De acuerdo a las entrevistas surge que muchos los oficiales apostados en las seccionales se encuentran desmotivados o disconformes con su rol en tanto han perdido capacidad operativa y centralidad estratégica. Este recorrido pretendió poner sobre la mesa la necesidad de comprender a cabalidad en qué medidas las reformas del sector público, en particular aquellas que afectan pautas de comportamiento profundas, tensionan pautas culturales de la organización a veces más allá de lo inicialmente pensado. Más concretamente: ¿hubiera sido deseable reformas menos profundas y transformadoras que respetaran más a las culturas organizativas establecidas en la organización? O, dicho de otro modo: ¿hubiera sido deseable un diseño menos “racional” en contraposición a uno más “incremental”?

No es posible dar una respuesta concluyente aquí. Podría argumentarse que un modelo más incremental hubiera generado menores resistencias, pero también peores resultados y una necesidad de nuevas reformas en el futuro. En cualquier caso, resulta clave comprender cómo impactan los cambios propuestos en las prácticas de la organización, la motivación de los actores, la distribución de poder o la creación de nuevos relatos internos.

La tercera enseñanza podría ser denominada como la “trampa” de los números y la GpR. Los modelos de GpR lejos de ser meramente la integración de herramientas técnicas exponen a las organizaciones y redistribuyen poder a su interna. Esto, puede conducir a una visión de túnel, es decir, medir, exponer o evaluar sólo aquellos datos entendidos como los más relevantes o de impacto político, realizando incluso una discusión binaria entre éxito o fracaso de acuerdo con el desempeño de las cifras.

El caso de estudio que aquí se trabajó parece ser especialmente significativo en ese aspecto. El Ministerio del Interior se encuentra hoy, más que nunca, expuesto públicamente en su capacidad para cumplir su misión. Los índices de criminalidad han sido invariablemente el factor de ponderación política para medir el desempeño de la policía, casi con independencia de cualquier otro elemento. El aumento de la criminalidad lleva, consecuentemente, a una evaluación de la gestión como un “total fracaso”. Sin embargo, las encuestas tanto nacionales como internacionales demuestran que la confianza en la policía y otros indicadores de percepción sobre el desempeño se mantienen en niveles altos o incluso en ascenso. En la misma línea, los propios actores policiales señalan una reducción de la cifra negra de delitos, así como de la corrupción policial y otras prácticas nocivas para el funcionamiento.

En ese marco, con cierta malicia, podría preguntarse: ¿hasta qué punto un gobernante debería ser activo en el desarrollo de sistemas de medición de desempeño que expongan, eventualmente de forma negativa, a su organización? ¿Qué incentivos podrían tener las autoridades para activamente salir de la opacidad? La política de la GpR puede llevar a este tipo de cálculos.

El desarrollo de modelos de GpR debería ser una oportunidad para elevar el nivel de los debates sobre la calidad de la gestión pública, superando la inmediatez de las evaluaciones de “total éxito” o “total fracaso” frecuentemente observadas. Para ello, los modelos de GpR no deben ser vistos únicamente como el desarrollo de instrumentos, un cuchillo que corta mejor que el anterior, sino también como un mecanismo para discusiones más informadas y maduras que aporten a un cambio político y cultural en la administración pública.

Líneas para una agenda de estudios

Este trabajo pretendió bajar un escalón en los estudios sobre reformas del sector público en Uruguay para comprender sus dinámicas específicas en una organización. La lógica de relacionamiento de actores, el peso de los marcos institucionales y sus efectos en términos de resultados y distribución de poder eran asuntos tratados sólo de forma general hasta el momento para el caso uruguayo. El camino de investigaciones posibles por delante es muy amplio. Tanto para los estudios de reforma del Estado enfocadas en GpR como aquellos específicos de la policía.

Sólo de modo indicativo pueden señalarse una serie de campos de estudio sobre GpR que podrían ser de interés en Uruguay y sobre los cuales no se ha generado acumulación hasta el momento: a) el uso de información de desempeño por parte de los estamentos políticos, b) las capacidades de la burocracia para el diseño e implementación de la GpR en sus organizaciones, c) el peso de las agencias internacionales en la difusión de estos modelos, d) estudios sobre las brechas de implementación (por ejemplo en la aplicación de los compromisos de gestión o los sistemas de planificación), e) las lógicas de control principal-agente en base a modelos de GpR (ministerios respecto de agencias desconcentradas o descentralizadas), f) el peso de factores contextuales en la implementación de la GpR como la edad de la agencia, sus recursos, su marco institucional, su arena de política, g) estudios sobre cultura organizacional en el sector público y su inclinación a integrar esquemas de medición de desempeño. Estos estudios podrían ser abordados tanto desde un enfoque cuantitativo que permita comparar un número importante de casos, o establecer

correlaciones, como a partir de metodologías cualitativas que profundicen más en las dinámicas internas de funcionamiento.

También en el plano de las políticas públicas sobre seguridad ciudadana este estudio deja asuntos o preguntas abiertas para próximas investigaciones. Este trabajo sugiere que nuestro conocimiento sobre los enfoques de políticas de seguridad y las dinámicas de poder entre políticas, policías y civiles que la condicionan, es escaso. Así también, las distintas prácticas formales e informales de la cultura policial o sus liderazgos no son aspectos que parecen tener vínculo con la calidad de las políticas en este ámbito.

Bibliografía

- Ackrill, R., Kay, A., & Zahariadis, N. (2013). Ambiguity, multiple streams, and EU policy. *Journal of European Public Policy*, 20(6), 871-887.
- Aguirre, J. (2017). Mecanismos causales y Process Tracing. Una introducción. *Revista SAAP*, 11(1), 147-175.
- Andrews, R., Boyne, G., & Enticott, G. (2006). Performance failure in the public sector: Misfortune or mismanagement? *Public Management Review*, 8(2), 273–296.
- Arellano, D., & Gil, J. (2004). Public Management Policy and Accountability in Latin America: Performance-oriented budgeting in Colombia, Mexico and Venezuela (1994-2000). *International Public Management Journal*, 7(1), 49-71.
- Arias, P., Rosada, H., & Saín, M. (2012). *Reformas policiales en América Latina. Principios y lineamientos progresistas*. Bogotá: FES.
- Armijo, M., & Sanginés, M. (2015). Planificación orientada a resultados. In J. Kaufmann, M. Sanginés & M. García Moreno (Eds.), *Construyendo gobiernos efectivos. Logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe*. Washington DC: BID.
- Ashby, D., Irving, B., & Longley, P. (2007). Police reform and the new public management paradigm: matching technology to the rhetoric. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 25, 159-175.
- Askim, J. (2008). Determinants of Performance Information Utilization in Political Decision Making In W. Van Dooren & S. Van de Walle (Eds.), *Performance Information in the Public Sector. How it is Used* Belgium: Palgrave MacMillan.
- Baehler, K. (2003). 'Managing for Outcomes': Accountability and Thrust. *Australian Journal of Public Administration*, 62(4), 23-34.
- Bakir, C. (2009). Policy Entrepreneurship and Institutional Change: Multilevel Governance of Central Banking Reform. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 22(4), 571-598.
- Bakir, C. (2017). How can interactions among interdependent structures, institutions, and agents inform financial stability? What we have still to learn from global financial crisis. *Policy Sciences*, 50(2), 217–239.
- Bakir, C., & Jarvis, D. (2018). Institutional and Policy Change: Meta-theory and Method. In C. Bakir & D. Jarvis (Eds.), *Institutional Entrepreneurship and Policy Change. Theoretical and Empirical Explorations*. : Palgrave Macmillan.
- Bandura, A. (2001). Social Cognitive Theory: an Agentic Perspective. *Annual Review of Political Science*, 52, 1-26.

- Barzelay, M., & Gallego, R. (2006). From “New Institutionalism” to “Institutional Processualism”: advancing knowledge about Public Management policy change. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 19(4), 531-557.
- Battilana, J., Leca, B., & Boxenbaum, E. (2009). How Actors Change Institutions: Towards a Theory of Institutional Entrepreneurship. *The Academy of Management Annals*, 3(1), 65–107.
- Bayley, D. (2008). Police reform: Who done it? . *Policing & Society*, 18(1), 7-17.
- Beach, D. (2016). It's all about mechanisms – what process-tracing case studies should be tracing. *New Political Economy*, 21(5), 463-472.
- Beach, D., & Pedersen, R. (2013). *Process-tracing methods: foundations and guidelines*: The University of Michigan Press.
- Behn, R. (2002). The Psychological Barriers to Performance Management: Or Why Isn't Everyone Jumping on the Performance-Management Bandwagon? *Public Performance & Management Review*, 26(1), 5-25.
- Behn, R. (2003). Why Measure Performance? Different Purposes Require Different Measures. *Public Administration Review*, 63(5), 586-606.
- Bennett, A., & Checkel, J. (2015). *Strategies for Social Inquiry. Process Tracing: From Metaphor to Analytic Tool*. UK: Cambridge University Press.
- Bernier, L., & Hafsi, T. (2007). The Changing Nature of Public Entrepreneurship. *Public Administration Review*, 67(3), 488-503.
- Berretta, N. (2007). Fortalecimiento de los sistemas de monitoreo y evaluación (M&E) en América Latina. El caso de Uruguay *Documentos Estudios de Casos del CLAD* (Vol. 3).
- Bevan, G., & Hood, C. (2006). What 's measured is what matters: targets and gaming in the English public health care system *Public Administration*, 84(3), 517–538.
- BID. (2014). Al servicio del ciudadano. Una década de reformas del servicio civil en América Latina (2004-13). Washington DC: BID.
- Bouckaert, G. (2010). New Public Leadership for Public Service Reform. In J. Pierre & P. Ingraha (Eds.), *Comparative Administrative Change and Reform. Lessons Learned*. Quebec: McGill-Queen's University Press.
- Bouckaert, G., & Halligan, J. (2008). *Managing Performance, International Comparisons* London: Routledge.
- Bourdeaux, C., & Chikoto, G. (2008). Legislative Influences on Performance Management Reform *Public Administration Review*, 68(2), 253-265.

- Bourgault, J. (2011). Canada's Senior Public Service and the Typology of Bargains: from the Hierarchy of Senior Civil Servants to A Community of "Controlled" Entrepreneurs. *Public Policy and Administration*, 26(2), 253–275.
- Boyne, G., James, O., John, P., & Petrovsky, N. (2010). Does Public Service Performance Affect Top Management Turnover? *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART*, 20(Supplement 2: Incentives and Public Service Performance), i261-i279.
- Brouwer, S., & Biermann, F. (2011). Towards Adaptive Management: Examining the Strategies of Policy Entrepreneurs in Dutch Water Management. *Ecology and Society*, 16(4).
- Campbell, J. (2004). *Institutional change and globalization*: Princeton University Press.
- Capano, G. (2003). Administrative Traditions and Policy Change: when policy paradigms matter. the case of italian administrative reform during the 1990s. *Public Administration*, 81(4), 781–801.
- Cavalluzzo, K., & Ittner, C. (2004). Implementing performance measurement innovations: evidence from government. *Accounting, Organizations and Society*, 29, 243–267.
- Centeno, M. (1997). Redefiniendo la tecnocracia. *Desarrollo Económico*, 37(146), 215-240.
- CIDE. (1966). *Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1965-1974*. Montevideo: CIDE.
- Clavijo, E. (2017). Las instituciones educativas policiales de nivel superior en Uruguay. Cambios y continuidades. Villa María: Universidad Nacional de Villa María.
- Collier, D. (2011). Understanding Process Tracing. *Political Science and Politics*, 44(4), 823-830.
- Collier, D., Brady, H., & Seawright, J. (2010). Sources of Leverage in Causal Inference: Toward an Alternative View of Methodology In H. Brady & D. Collier (Eds.), *Rethinking Social Inquiry. Diverse Tools, Shared Standards*. UK: Rowman & Littlefield Publishers.
- Cunill, N., & Ospina, S. (2003). *Evaluación de resultados para una gestión pública moderna y democrática. Experiencias latinoamericanas* Caracas: CLAD.
- Currístine, T. (2005). Government Performance: Lessons and Challenges. *OECD Journal on Budgeting*, 5(1), 127-151.
- Chainey, S., Serrano, R., & Veneri, F. (2017). Evaluando el impacto del Programa de Alta Dedicación Operativa (PADO) en la reducción de robos violentos en Montevideo, Uruguay In MI-BID (Ed.), *¿Cómo evitar el delito urbano? El*

- Programa de Alta Dedicación Operativa en la nueva Policía uruguaya.*
Montevideo: MI-BID.
- Chasquetti, D. (2008). Uruguay 2007: el complejo año de las reformas. *Revista de Ciencia Política*, 28(1), 385-403.
- Christensen, T., & Lægreid, P. (2001). *New Public Management: The transformation of ideas into practice*: Ashgate.
- Christensen, T., & Lægreid, P. (2007). *Transcending New Public Management. The Transformation of Public Sector Reforms*: Routledge.
- Dammert, L. (2008). El desafío del liderazgo civil en seguridad pública. *Pensamiento Iberoamericano*, 2, 187-203.
- Dammert, L. (2016). Uruguay: La reforma silenciosa de la policía y el sistema penitenciario mimeo: BID-Ministerio del Interior de Uruguay.
- Dávila, M. (2010). Tecocracia y democracia en el Chile contemporáneo: el caso de los gobiernos de la Concertación (1990-2010). *Revista de Sociología*, 24, 199-217.
- De Bruijn, H. (2007). *Managing Performance in the Public Sector*: Routledge.
- De Lancer, P., & Holzer, M. (2001). Promoting the Utilization of Performance Measures in Public Organizations: An Empirical Study of Factors Affecting Adoption and Implementation. *Public Administration Review*, 61(6), 693-708.
- De Maillard, J., & Savage, S. (2012). Comparing performance: the development of police performance management in France and Britain. *Policing and Society: An International Journal of Research and Policy*, 22(4), 363-383.
- De Visscher, C., Hondeghem, A., Montuella, C., & Van Dorpe, K. (2011). The changing Public Service Bargain in the federal administration in Belgium. *Public Policy and Administration*, 26(2), 167–188.
- Del Castillo, F. (2017). Génesis, desarrollo y profesionalización del análisis criminal en la Policía Nacional. In MI-BID (Ed.), *¿Cómo evitar el delito urbano? El Programa de Alta Dedicación Operativa en la nueva Policía uruguaya*. Montevideo: MI-BID.
- Demeulenaere, E., Corvo, L., Bouckaert, G., & Meneguzzo, M. (2013). *Measuring performance based budgeting in Flemish and Italian municipalities*. Paper presented at the Egpa Conference, Edinburgh, 11-13 September
- Den Heyer, G. (2011). New public management. *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, 34(3), 419 - 433.
- Di Maggio, P. (1988). Interest and agency in institutional theory. In L. G. Zucker (Ed.), *Research on Institutional Patterns: Environment and Culture*. Cambridge: : Ballinger Publishing Co.

- Dryzek, J. (1996). The Informal Logic of Institutional Design. In R. Goodin (Ed.), *The Theory of institutional design* (pp. 103-125). United Kingdom: Cambridge University Press.
- Duhalde, N., & Filiberto, J. (2016). *La creación del sub-escalafón de Alta Conducción en la Administración Central Uruguaya: orígenes, características y las "brechas" en su implementación*. (Maestría en Política y Gestión Pública), UdelaR.
- Dussauge, M. (2009a). Between models and realities: Theoretical approaches for the study of administrative reforms. *Revista de Administración Pública*, XLIV(3), 235-253.
- Dussauge, M. (2009b). La literatura comparada sobre reformas administrativas. Desarrollos, limitaciones y posibilidades. *Gestión y Política Pública*, XVIII(2), 439-495.
- Dussauge, M. (2015). Los orígenes de la gestión por resultados en Chile y México: ¿imposición, copia o aprendizaje transnacional? *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, IV(2), 89-110.
- Dussauge, M. (2016). Introducción a la Gestión para Resultados. In M. Dussauge (Ed.), *Gestión para Resultados*. México DF: Siglo XXI.
- Elston, T. (2016). Conflict between Explicit and Tacit Public Service Bargains in U.K. Executive Agencies. *Governance*, 30(1), 85-104.
- Ema López, J. (2004). Del sujeto a la agencia (a través de lo político). *Athenea Digital*, 6, 1-24.
- Esmark, A. (2016). Maybe It Is Time to Rediscover Technocracy? An Old Framework for a New Analysis of Administrative Reforms in the Governance Era. *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART*, 27(3), 501-516.
- Faling, M., Biesbroek, R., Karlsson-Vinkhuyzen, S., & Termeer, K. (2018). Policy entrepreneurship across boundaries: a systematic literature review. *Journal of Public Policy*, 39(2), 393-422.
- Faroppa, J. (2009). Seguridad Ciudadana y Ministerio del Interior. In R. Elissalde (Ed.), *Gozos y sombras del gobierno progresista. Aportes para el balance*. Montevideo: Dedos.
- Feinstein, O., & García Moreno, M. (2015). Seguimiento y evaluación. In J. Kaufmann, M. Sanginés & M. García Moreno (Eds.), *Construyendo gobiernos efectivos. Logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe*. Washington DC: BID.
- Figuroa, V., Olavarria, M., & Navarrete, B. (2011). Política de Modernización de la Gestión Pública en Chile 1990-2006: evidencias a partir de un modelo de análisis. *Convergencia*, 57, 61-99.

- Filgueira, F., Heredia, B., Narbondo, P., & Ramos, C. (2002). La Economía Política de la Reforma del Servicio Civil en Uruguay: los años 90: BID.
- Fraiman, R., & Martínez, P. (2017). Introducción. In MI-BID (Ed.), *¿Cómo evitar el delito urbano? El Programa de Alta Dedicación Operativa en la nueva Policía uruguaya*. Montevideo: MI-BID.
- Freigedo, M., Fuentes, G., & Milanesi, A. (2016). Capacidades estatales y regulación en asociaciones público-privadas: desafíos para las nuevas estrategias de desarrollo. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 63, 33.
- Freigedo, M., Milanesi, A., & Fuentes, G. (2017). Invirtiendo la secuencia: el proceso de descentralización uruguayo bajo gobiernos de izquierda (2005-2015). *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*, 16, 53-78.
- Freijido, E. (2003). El sistema de evaluación de la gestión pública por resultados en Uruguay *Evaluación de resultados para una gestión pública moderna y democrática: experiencias latinoamericanas*. Caracas: CLAD.
- Fryer, K., Antony, J., & Ogden, S. (2009). Performance management in the public sector. *International Journal of Public Sector Management*, 22(6), 478-498.
- Galanti, M. T. (2018). Enablers and Time: How Context Shapes Entrepreneurship in Institutional and Policy Change. In C. Bakir & D. Jarvis (Eds.), *Institutional Entrepreneurship and Policy Change. Theoretical and Empirical Explorations*: Palgrave Macmillan.
- Galiani, S., & Jaitman, L. (2015). La teoría detrás de la reforma de la policía en Montevideo.
- Garcé, A. (2015). El institucionalismo discursivo como oportunidad. La ciencia política latinoamericana y el estado del arte en la literatura sobre el poder político de las ideas. *Política y Gobierno*, XXII(1), 199-226.
- García López, R., & García Moreno, M. (2010). *La gestión para resultados en el desarrollo: avances y desafíos en América Latina y el Caribe*. Washington DC: BID.
- George, A., & Bennett, A. (2005). *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*: MIT Press.
- Gerring, J. (2004). What Is a Case Study and What Is It Good for? *American Political Science Review*, 98(2), 341-354.
- Gerring, J., & Thomas, C. (2007). Internal Validity: Process Tracing In J. Gerring (Ed.), *Case Study Research. Principles and Practices*: Cambridge University Press.
- Gerrish, E. (2015). The Impact of Performance Management on Performance in Public Organizations: A Meta-Analysis. *Public Administration Review*, 76(1), 48–66.

- Gilardi, F., & Wasserfallen, F. (2017). *Policy Diffusion: Mechanisms and Practical Implications*. Paper presented at the Governance Design Network (GDN) Workshop, Singapore.
- Goertz, G., & Mahoney, J. (2012). *A Tale of Two Cultures : Qualitative and Quantitative Research in the Social Sciences*: Princeton University Press.
- Golding, B., & Savage, S. (2008). Leadership and performance management In T. Newburn (Ed.), *Handbook of Policing*. US: Willan Publishing.
- Goodin, R. (1996). Institutions and their design. In R. Goodin (Ed.), *The Theory of institutional design* (pp. 1-53). United Kingdom: Cambridge University Press.
- Gunn, A. (2017). Policy entrepreneurs and policy formulation. In M. Howlett & I. Mukherjee (Eds.), *Handbook of Policy Formulation*: Edward Elgar Edito.
- Hajnal, G., & Ugródsy, M. (2015). Use and utilization of performance information in Hungary: Exemplary cases from the local-government and the Higher-education sectors. *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, VIII(2), 23-48.
- Hall, J. (1954). La Administración Pública en el Uruguay. Sugerencias para una reforma de la organización administrativa *Serie Reforma del Estado* (Vol. I): Instituto Nacional del Libro, 1989.
- Hall, P., & Taylor, R. (1996). *Political Science and the Three New Institutionalisms*. MPIFG Discussion Paper, (96/6).
- Hammerschmid, G., Van de Walle, S., & Stimac, V. (2013). Internal and external use of performance information in public organizations: results from an international survey. *Public Money & Management*, 33(4), 261-268.
- Hansen, M., & Solomonsen, H. (2011). The Public Service Bargains of Danish Permanent Secretaries. *Public Policy and Administration*, 26(2), 189–208.
- Ho, A. (2005). Accounting for the Value of Performance Measurement from the Perspective of Midwestern Mayors. *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART*, 16(2), 217–237.
- Hondeghem, A., & Steen, T. (2013). Evolving public service bargains for top officials: some international comparisons. *International Review of Administrative Sciences*, 79(1), 3-8.
- Hondeghem, A., & Van Dorpe, K. (2012). Performance management systems for senior civil servants: how strong is the managerial public service bargain? *International Review of Administrative Sciences*, 79(1), 9-27.
- Hood, C. (1991). A Public Management for All Seasons? *Public Administration*, 69(1), 3-19.

- Hood, C. (2011). *The Blame Game. Spin, Bureaucracy, and Self-Preservation in Government*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Hood, C., & Dixon, R. (2010). The Political Payoff from Performance Target Systems: No-Brainer or No-Gainer? *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART, Supplement 2: Incentives and Public Service Performance*, i281-i298.
- Hood, C., & Lodge, M. (2006). *The politics of public service bargains. Reward, Competency, Loyalty—and Blame*. Oxford: Oxford University Press.
- Iacoviello, M., & Chudnovsky, M. (2015). La importancia del Servicio Civil en el desarrollo de capacidades estatales en América Latina *Documento de Trabajo* (Vol. 2): CAF-Banco de Desarrollo de América Latina.
- INE. (2017). Encuesta Nacional de Victimización 2017. Montevideo: INE-MI.
- Ingraham, P. (2005). Performance: Promises to Keep and Miles to Go. *Public Administration Review*, 65(4), 390-395.
- Iturburu, M. (2014). Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Uruguay. BID.
- Jakobsen, M., Baekgaard, M., Moynihan, D., & van Loon, N. (2017). Making Sense of Performance Regimes: Rebalancing External Accountability and Internal Learning. *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART*, 1(2), 127-141.
- James, O., & John, P. (2007). Public Management at the Ballot Box: Performance Information and Electoral Support for Incumbent English Local Governments. *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART*, 17(4), 567-580.
- Jenkins-Smith, H., & Sabatier, P. (1994). Evaluating the Advocacy Coalition Framework. *Journal of Public Policy*, 14(2), 175-203.
- Jones, S., Bouckaert, G., Cooper, A., & Bernier, L. (2015). *Performance Federalism: A Model for Analysis* Paper presented at the International Conference on Public Policy, Milan 1-4 July.
- Kaufmann, J., Sanginés, M., & García Moreno, M. (2015). *Construyendo gobiernos efectivos. Logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe*. Washington DC: BID.
- Kingdon, J. (1984). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*: Little, Brown & Co.
- Knill, C. (1999). Explaining Cross-National Variance in Administrative Development: Autonomous versus Instrumental Bureaucracies. *Journal of Public Policy*, 19(2), 113-139.
- Knill, C. (2004). *The Europeanisation of National Administrations. Patterns of Institutional Change and Persistence*. United Kingdom: Cambridge University Press.

- Kroll, A. (2015). Explaining the Use of Performance Information by Public Managers: A Planned-Behavior Approach. *American Review of Public Administration*, 45(2), 201-215.
- Laegreid, P., Roness, P., & Rubecksen, K. (2005). *Performance Management in Practice: The Norwegian way* Paper presented at the EGPA conference, Bern.
- Laegreid, P., Roness, P., & Rubecksen, K. (2008). Performance Information and Performance Steering: Integrated System or Loose Coupling? . In W. Van Dooren & S. Van de Walle (Eds.), *Performance Information in the Public Sector. How it is Used*. Belgium: Palgrave Macmillan.
- Mackenzie, S., & Hamilton-Smith, N. (2011). Measuring police impact on organised crime Performance management and harm reduction. *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, 34(1), 7-30.
- Mahoney, J., & Thelen, K. (2010). *Explaining Institutional Change. Ambiguity, Agency, and Power*. New York: Cambridge University Press.
- Makon, M., & Varea, M. (2015). Presupuesto por Resultados. In J. Kaufmann, M. Sanginés & M. García Moreno (Eds.), *Construyendo gobiernos efectivos. Logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe*. Washington DC: BID.
- March, J., & Olsen, J. (1989). *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*: Free Press.
- Matthews, F. (2016). Letting go and holding on: The politics of performance management in the United Kingdom. *Public Policy and Administration*, 31(4), 303–323.
- Mayne, J. (2007). Challenges and Lessons in Implementing Results-based Management. *Evaluation*, 13(1), 87-109.
- Mele, V., & Ongaro, E. (2014). Public Sector Reform in a Context of Political Instability: Italy 1992–2007. *International Public Management Journal*, 17(1), 111-142.
- Melkers, J., & Willoughby, K. (2005). Models of Performance-Measurement Use in Local Governments: Understanding Budgeting, Communication, and Lasting Effects. *Public Administration Review*, 65(2), 180-190.
- Meseguer, C., & Gilardi, F. (2008). Reflexiones sobre el debate de la difusión de políticas. *Política y Gobierno*, 15(2), 315-351.
- Meyer, J., & Rowan, B. (1977). Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. *American Journal of Sociology*, 83(2), 340-363.
- Milanesi, A. (2010). *Managing for Outcomes in Uruguay: Experiences and Lessons from New Zealand*. (Master of Public Policy), Victoria University of Wellington.
- Mintrom, M., & Norman, P. (2009). Policy Entrepreneurship and Policy Change. *Policy Studies Journal*, 37(4), 649-667.

- Mintrom, M., & Vergari, S. (1996). Advocacy coalitions, Policy Entrepreneurs, and Policy Change. *Policy Studies Journal*, 24(3), 420-434.
- Modell, S. (2005). Performance Management in the Public Sector: past experiencias, current practices and future challenges. *Australian Accounting Review*, 15(3), 56-66.
- Mohor, A. (2007). Uso de indicadores para evaluar el funcionamiento policial (Vol. Documento de trabajo N° 2). Santiago de Chile: Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana - Universidad de Chile.
- Moslov, A. (2015). Measuring the Performance of the Police: The Perspective of the Public (Vol. 34). Ottawa: Public Safety Canada.
- Moynihan, D. (2005a). Goal-Based Learning and the Future of Performance Management. *Public Administration Review*, 65(2), 203-216.
- Moynihan, D. (2005b). Why and How Do State Governments Adopt and Implement "Managing for Results" Reforms? *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART*, 15(2), 219-243.
- Moynihan, D. (2006). Managing for Results in State Government: Evaluating a Decade of Reform. *Public Administration Review*, 66(1), 77-89.
- Moynihan, D. (2008). *The Dynamics of Performance Management. Constructing Information and Reform*. Washington DC.: Georgetown University Press.
- Moynihan, D., & Ingraha, P. (2004). Integrative Leadership in the Public Sector: A Model of Performance-Information Use. *Administration & Society*, 36(4), 427-453.
- Moynihan, D., & Pandey, S. (2010). The Big Question for Performance Management: Why Do Managers Use Performance Information? *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART*, 20(4), 849-866.
- Nakrošis, V. (2008). Reforming Performance Management in Lithuania: Towards Results-based Government. In G. Peters (Ed.), *Mixes, Matches, and Mistakes. New Public Management in Russia and the Former Soviet Republics*. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative -Open Society Institute.
- Narbondo, P., Fuentes, G., & Rumeau, D. (2010). La reforma de la administración central: marchas, contramarchas y bloqueo. In M. E. Mancebo & P. Narbondo (Eds.), *Reforma del Estado y Políticas Públicas de la Administración Vázquez: acumulaciones, conflictos y desafíos*. Montevideo: Fin de Siglo.
- Narbondo, P., & Ramos, C. (1999). La reforma de la administración central en el Uruguay y el paradigma de la nueva gerencia pública (1995-1999). *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 11, 35-58.
- Narbondo, P., & Ramos, C. (2002). La reforma de la Administración Central en el segundo gobierno de Sanguinetti: Realizaciones y déficit de un enfoque

- gerencialista. In M. E. Mancebo, P. Narbondo & C. Ramos (Eds.), *La reforma del Estado y las políticas públicas en la democracia restaurada (1985-2000)*. . Montevideo: EBO.
- Nef, J. (2003). Public Administration and Public Sector Reform in Latin America. In G. Peters & J. Pierre (Eds.), *Handbook of Public Administration*. London: SAGE.
- Nielsen, P. (2013). Performance Management, Managerial Authority, and Public Service Performance. *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART*, 24(2), 431–458.
- North, D. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. United Kingdom: Cambridge University Press.
- Nuesch, E. (2014). *La política institucional de la reforma administrativa del Estado en Uruguay*. Paper presented at the Quinto Congreso Uruguayo de Ciencia Política ¿Qué ciencia política para qué democracia?, Montevideo.
- Olsen, J., & Peters, G. (1996). Learning from experience? In J. Olsen & G. Peters (Eds.), *Lessons from experience. Experiential learning in administrative reforms in Eight democracies*: Scandinavian University Press.
- OPP. (2009). *Cinco Pilares de la Transformación Democrática del Estado y la Experiencia Realizada 2007-2009*. Montevideo: OPP.
- Ospina, S., & Cunill, N. (2012). Performance measurement and evaluation systems: Institutionalizing accountability for governmental results in Latin America. *New Directions for Evaluation*(134), 77-91.
- Ospina, S., Cunill, N., & Zaltsman, A. (2004). Performance Evaluation, Public Management Improvement And Democratic Accountability. Some Lessons From Latin America. *Public Management Review*, 6(2), 229–251.
- Oszlak, O. (1989). *Diagnóstico de la Administración Pública* (Vol. III). Montevideo: Instituto Nacional del Libro, 1989.
- Ouchi, W. (1980). Markets, Bureaucracies and Clans. *Administrative Science Quarterly*, 5(1), 129-141.
- Painter, M., & Peters, G. (2010). The Analysis of Administrative Traditions. In M. Painter & G. Peters (Eds.), *Tradition and Public Administration*. UK: Palgrave Macmillan.
- Painter, M., & Pierre, J. (2005). Unpacking Policy Capacity: Issues and Themes. In M. Painter & J. Pierre (Eds.), *Challenges to State Policy Capacity: Global Trends and Comparative Perspectives*. New York: Palgrave Macmillan.
- Panizza, F. (2004). A reform without loser: the symbolic effects of civil service reform in Uruguay 1995-96. *Latin American Politics and Society*, 46(3), 1-28.
- Paternain, R. (2014). Políticas de seguridad, policía y gobiernos de izquierda en el Uruguay (2005-2013). *Contrapunto*, 4, 13-26.

- Paternain, R., & Vila, A. (2010). Las políticas de seguridad ciudadana durante el primer gobierno del Frente Amplio. In M. E. Mancebo & P. Narbondo (Eds.), *Reforma del Estado y políticas públicas de la Administración Vázquez: acumulación, conflictos y desafíos*. Montevideo: Fin de Siglo-Instituto de Ciencia Política.
- Peters, G. (1997). Policy transfers between governments: The case of administrative reforms. *West European Politics*, 20(4), 71-88.
- Peters, G. (1999). *La política de la burocracia*. México FCE.
- Peters, G. (2010). *The Politics of Bureaucracy* (Fifth Edition ed.). London: Routledge.
- Peters, G., Pierre, J., & King, D. (2005). The Politics of Path Dependency: Political Conflict in Historical Institutionalism. *The Journal of Politics*, 67(4), 1275–1300.
- Pollitt, C. (2006). Performance Management in Practice: A Comparative Study of Executive Agencies. *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART*, 16(1), 25-44.
- Pollitt, C. (2013). The logics of performance management. *Evaluation*, 19(4), 346-363.
- Pollitt, C. (2016). Managerialism Redux? *Financial Accountability & Management*, 32(4), 0267-4424.
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2011). *Public Management Reform. A Comparative Analysis—New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State* (3rd edition ed.). Oxford: Oxford University Press.
- Powell, W., & Di Maggio, P. (1991). *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: Chicago: University of Chicago Press.
- Radaelli, C. (2005). Diffusion without convergence: how political context shapes the adoption of regulatory impact assessment. *Journal of European Public Policy*, 12(5), 924-943.
- Radin, B. (1998). The Government Performance and Results Act (GPRA): Hydra-Headed Monster or Flexible Management Tool? *Public Administration Review*, 58(4), 307-316.
- Radin, B. (2009). What can we expect from performance measurement activities? *Journal of Policy Analysis and Management*, 28(3), 505-512.
- Radnor, Z. (2006). Hitting the Target and Missing the Point? Developing an Understanding of Organizational Gaming In W. Van Dooren & S. Van de Walle (Eds.), *Performance Information in the Public Sector. How it is Used UK*: Palgrave MacMillan.
- Ragin, C. (1987). *The Comparative Method. Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies*: University of California Press.
- Ragin, C. (2000). *Fuzzy-set social science*: University of Chicago Press.

- Rajala, T., Laihonon, H., & Vakkuri, J. (2018). Shifting from Output to Outcome Measurement in Public Administration-Arguments Revisited. In E. Borgonovi, E. Anessi-Pessina & C. Bianchi (Eds.), *Outcome-Based Performance Management in the Public Sector*. Springer.
- Ramió, C. (2001). Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: modelo de Estado y cultura institucional. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 21.
- Ramos, C. (1993). La racionalidad de la Administración Pública en el contexto de la Reforma del Estado. In K. Bodemer (Ed.), *La Reforma del Estado. Más allá de la Privatización*. Montevideo: FESUR-ICP.
- Ramos, C. (2003a). *La Reconstrucción Gerencial del Estado: Enfoques Políticos sobre la Nueva Gestión Pública*. Montevideo: EBO.
- Ramos, C. (2003b). La trayectoria del Estado uruguayo. Algunas virtudes, viejos vicios, nuevos ropajes y muchas incertidumbres. In C. Ramos (Ed.), *La reconstrucción gerencial del Estado. Enfoque políticos sobre la "Nueva Gestión Pública"*. Montevideo: ICP-EBP.
- Ramos, C. (2009). *Radiografía del cambio de paradigma en la administración pública*. Montevideo: ICP-UDELAR.
- Ramos, C., & Casa, M. (2018). Los procesos de reforma y modernización administrativa del Estado uruguayo desde la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la Presidencia de la República (Vol. DT). Montevideo: UdelaR-FCS.
- Ramos, C., & Milanese, A. (2016). ¿Un neoweberianismo imperfecto? Descifrando el modelo de gestión pública en el Uruguay durante los gobiernos del Frente Amplio In H. Cao & G. Blutman (Eds.), *Estado y administración pública: paradojas en América Latina* (pp. 241-279). Buenos Aires: Centro de Investigaciones en Administración Públicas - FCE-UBA.
- Ramos, C., & Milanese, A. (2020). The neo-Weberian state and the neodevelopmentalist strategies in Latin America: the case of Uruguay. *International Review of Administrative Sciences*, First Published June 30, 2018
- Ramos, C., Milanese, A., & Casa, M. (2019). Desafíos de la construcción de servicios civiles en Brasil y Uruguay. *Revista do Serviço Público*, 70(1), 157-187.
- Ramos, C., Milanese, A., & Gonnet, D. (2013). *The challenges of Latin American government: Uruguay*. Paper presented at the XVIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Montevideo.
- Ramos, C., Milanese, A., & Gonnet, D. (2020). Public sector reform in Uruguay: A headless chicken model? In G. Peters, C. Ramos & C. Alba (Eds.), *The*

- Handbook of Public Administration and Civil Service in Latin America*: Emerald Group Publishing Limited.
- Ramos, C., Narbono, P., & Filgueira, F. (2002). *La economía política de la reforma de la administración pública y los servicios civiles de carrera: la experiencia de Uruguay en los años 90*. Paper presented at the VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct.
- Ramos, C., & Scrollini, F. (2013). Los nuevos acuerdos entre políticos y servidores públicos en la Alta Dirección Pública en Chile y Uruguay. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 22(1), 11-36.
- Repetto, F. (2004). Capacidad estatal: requisito para el mejoramiento de la política social en América Latina *Serie de Documento de Trabajo* (Vol. I-52). Washington DC: BID.
- Rivero, V. (2007). *Descripción y evaluación del Programa de Seguridad Ciudadana: ¿una solución al problema de la violencia y la criminalidad? (1998-2004)*. (Tesis de licenciatura), Universidad de la República.
- Roberts, N., & King, P. (1991). Policy Entrepreneurs: Their Activity Structure and Function in the Policy Process. *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART*, 1(2), 147-175.
- Rodríguez Gustá, A. (2004). *Evaluative Ratings and Gender: The Dynamics of Assessing Employee Performance in Three Organizations in the Uruguay's Public Sector*. (Phd Thesis), University of Notre Dame.
- Sabatier, P. (1988). An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein. *Policy Sciences*, 21(2/3), 129-168.
- Sabatier, P., & Weible, C. (2007). The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications. In P. A. Sabatier (Ed.), *Theories of the Policy Process*. Colorado, US: Westview Press.
- Sahlin-Andersson, K. (2001). National, international and transnational construction of new public management. In T. Christensen & P. Laegreid (Eds.), *New Public Management. The transformation of ideas and practice*. Aldershot, UK: Ashgate.
- Saint-Martin, D. (2004). *Building the New Managerialist State: Consultants and the Politics of Public Sector Reform in Comparative Perspective*: Oxford University Press.
- Santestevan, A. (2009). Hacia un Nuevo Modelo de la Gestión Pública. *Transformación, Estado y Democracia*, 41, 85-91.
- Scharpf, F. (1997). *Games Real Actors Play: Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*. US: Westview Press.

- Schick, A. (2003). The performing state: Reflection on an idea whose time has come but whose implementation has not. *OCDE Journal on Budgeting*, 3(2).
- Schmidt, V. (2011). Reconciling Ideas and Institutions through Discursive Institutionalism. In D. Béland & R. Cox (Eds.), *Ideas and Politics in Social Science Research*. New York: Oxford University Press.
- Schneider, M., Teske, P., & Mintrom, M. (1995). *Public entrepreneurs: agents for change in American government*. United States: Princeton University Press.
- Serra, A. (2007). Modelo Abierto de Gestión para Resultados en el Sector Público: BID-CLAD.
- Serrano-Berthet, R. (2018). *Del policía cazador al policía protector: la reforma silenciosa de la Policía Nacional de Uruguay 2010–2017*. Montevideo: BID.
- Shane, J. (2010). Performance management in police agencies: a conceptual framework. *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, 33(1), 6-29.
- Shipan, C., & Volden, C. (2008). The Mechanisms of Policy Diffusion. *American Journal of Political Science*, 52(4), 840–857.
- Silva, P. (2006). Los tecnócratas y la política en Chile: pasado y presente. *Revista de Ciencia Política*, 26(2), 175-190.
- Sklansky, D., & Marks, M. (2008). The role of the rank and file in police reform. *Policing & Society*, 18(1), 1-6.
- Skogan, W. (2008). Why reforms fail. *Policing & Society*, 18(1), 23-34.
- Steen, T., & Van der Meer, F. (2011). Public service bargains in Dutch top civil service. *Public Policy and Administration*, 26(2), 209-232.
- Steinmo, S. (2001). Institutionalism *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences*
- Steinmo, S., Thelen, K., & Longstreth, F. (1992). *Structuring politics. Historical institutionalism in comparative analysis*. United Kingdom: Cambridge University Press.
- Streek, W., & Thelen, K. (2005). *Beyond Continuity. Institutional Change in Advanced Political Economies*. United Kingdom: Oxford University Press.
- Sun, R., & Van Ryzin, G. (2012). Are Performance Management Practices Associated With Better Outcomes? Empirical Evidence From New York Public Schools. *American Review of Public Administration*, 44(3), 324-338.
- Sundström, G. (2006). *Management by Measurement' Its Origin and Development in the Case of the Swedish state*. Stockholm.
- Swiss, J. (2015). A Framework for Assessing Incentives in Results-Based Management. *Public Administration Review*, 65(5), 592-602.

- Talbot, C. (2010). *Theories of performance. Organizational and service improvement in the public domain*. Oxford: Oxford University Press.
- Tanset, O. (2007). Process Tracing and Elite Interviewing: A Case for Non-probability Sampling. *Political Science and Politics*, 40(4), 765-772.
- Tavares, M., & Berretta, N. (2006). Sistemas de Planificación Estratégica e Innovaciones Presupuestarias BID-PRODEV.
- Thynne, I. (2010). Leaders and Leadership in Administrative Reform. In J. Pierre & P. Ingraham (Eds.), *Comparative Administrative Change and Reform Lessons Learned*: McGill-Queen's University Press.
- Tilly, C. (2001). Mechanisms in political processes. *Annual Review of Political Science*, 4, 21-41.
- Timote, G. (2017). *La enseñanza en la formación policial uruguaya. Exploración para la conformación de un campo de investigaciones*. (Tesis de Maestría), Universidad de la República, Montevideo.
- Toch, H. (2008). Police officers as change agents in police reform. *Policing & Society*, 18(1), 60-71.
- Trajtenberg, N. (2008). Políticas públicas: el caso del Programa de Seguridad Ciudadana. In R. Paternain & R. Sanseviero (Eds.), *Violencia, inseguridad y miedos en Uruguay ¿Qué tienen para decir las ciencias sociales?* Montevideo: FESUR.
- Uildriks, N. (2009). Police Reform, Security, and Human Rights in Latin America: An Introduction In N. Uildriks (Ed.), *Policing Insecurity. Police Reform, Security, and Human Rights in Latin America*. UK: Lexington Books.
- Valverde, G., & Vila, A. (2017). Los Compromisos de Gestión en el Ministerio del Interior: un cambio en la filosofía del Estado. In MI-BID (Ed.), *¿Cómo evitar el delito urbano? El Programa de Alta Dedicación Operativa en la nueva Policía uruguaya*. Montevideo: MI-BID.
- Van de Knaap, P. (2006). Responsive Evaluation and Performance Management. Overcoming the Downsides of Policy Objectives and Performance Indicators. *Evaluation*, 12(3), 278–293.
- Van Dooren, W., Bouckaert, G., & Halligan, J. (2010). *Performance Management in the Public Sector*. Routledge.
- Van Dorpe, K., & Horton, S. (2011). The Public Service Bargain in the United Kingdom: The Whitehall Model in Decline? *Public Policy and Administration*, 26(2), 233–252.

- Venneson, P. (2008). Case studies and process tracing: theories and practices. In D. Della Porta & M. Keating (Eds.), *Approaches and methodologies in the social sciences. A pluralist perspective*. (pp. 223-239): Cambridge University Press.
- Verhoest, K., Van Thiel, S., Bouckaert, G., & Laegreid, P. (2012). *Government Agencies. Practices and Lessons from 30 Countries*. UK: Palgrave Macmillan.
- Vernazza, L. (2015). *El dilema de las políticas de seguridad en los gobiernos de izquierda. Uruguay 2005- 2014* (Tesis de Maestría), FLACSO-Argentina.
- Vigna, A. (2016). Reforma penitenciaria en el Uruguay: Una mirada al proceso de despoliciamiento del sistema carcelario a doce años de la era progresista *Revista Eletrônica da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Pelotas*, 2(2), 89-109.
- Vila, A. (2006). *Reformas y dilemas de la seguridad pública: desentrañando las causas de la baja capacidad policial*. (Tesis de Maestría), Universidad de la República.
- Vila, A. (2008). Reingeniería institucional del Ministerio del Interior. In R. Paternain & R. Sanseviero (Eds.), *Violencia, inseguridad y miedos en Uruguay ¿Qué tienen para decir las ciencias sociales?* Montevideo: FESUR.
- Vila, A. (2012). La matriz policial uruguaya: 40 años de gestación. In R. Paternain & Á. Rico (Eds.), *Uruguay : inseguridad, delito y Estado*. Montevideo: CSIC-Trilce.
- Vila, A. (2014). El mayor problema de la gente: la inseguridad. In ICP (Ed.), *En Final abierto: hacia las elecciones 2014. Informe de Coyuntura N° 13*. Montevideo: ICP.
- Weible, C., & Sabatier, P. (2006). A guide to the Advocacy Coalition Framework. In F. Fischer, G. Miller & M. Sidney (Eds.), *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics and Methods*. New York: CRC Press.
- Weir, M. (1992). *Politics and Jobs. The boundaries of employment policy in the United States*. : Princeton University Press.
- Weir, M., & Skocpol, T. (1993). Las estructuras del Estado: una propuesta "keynesiana" a la Gran Depresión. *Zona Abierta*, 63/64, 73-154.
- Yesilkagit, K. (2010). The Future of Administrative Tradition: Tradition as Ideas and Structure. In M. Painter & G. Peters (Eds.), *Tradition and Public Administration*. UK: Palgrave Macmillan.
- Zahariadis, N. (2007). The Multiple Streams Framework. Structure, Limitations, Prospects. In P. Sabatier (Ed.), *Theories of the Policy Process* (ed.): Boulder, CO: Westview.
- Zaltsman, A. (2006). Desarrollo de la capacidad de evaluación. Experiencia con la institucionalización del sistema de monitoreo y evaluación en cinco países

latinoamericanos: Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica y Uruguay *ECD Working Paper Series* (Vol. 16). Washington DC: Banco Mundial.

Ziller, J. (2003). The Continental System of Administrative Legality. In G. Peters & J. Pierre (Eds.), *Handbook of Public Administration*. London: SAGE.

Anexos

Tipos de pruebas en la metodología de *process-tracing*:

La argumentación respecto de la presencia de un mecanismo causal en la metodología de *process-tracing* se sustenta en la identificación de piezas de evidencia que dan cuenta de la relación entre una variable y un determinado resultado. Sin embargo, no toda evidencia tiene el mismo valor o fortaleza. El modelo de *process-tracing* trata entonces de identificar aquella evidencia de mayor fortaleza para explicar el mecanismo causal.

Para ello, esta metodología plantea distintos tipos de pruebas que permiten ponderar el efecto de determinados tipos de evidencia sobre el resultado. El testeo empírico de mecanismos causales implica formular predicciones respecto de la evidencia a hallar para dar sustento o no a las hipótesis. En otras palabras, qué evidencia esperaríamos encontrar para qué una hipótesis sea válida o bien, descartar hipótesis rivales. Asimismo, el testeo se debe realizar para cada parte, o nivel, de los mecanismo/s para aumentar así la confianza (Beach y Pedersen, 2013).

Collier (2011) propone una clasificación de las pruebas en base a criterios de necesidad (criterio de certeza) y suficiencia (criterio de unicidad) para aceptar la inferencia. El objetivo de las pruebas es analizar la implicancia empírica de los mecanismos causales y señalar la evidencia necesaria para aumentar la confianza del mecanismo causal. Como señala Aguirre (2017): “*la clasificación a priori de la evidencia esperada en base a su unicidad y certeza nos permite establecer en qué medida encontrar la misma es necesario y/o suficiente para probar la presencia del mecanismo*” (p.167).

1. *Straw-in-the-Wind*. Pasar el test incrementa la plausibilidad de la hipótesis, pero no la confirma. No pasarla debilita la hipótesis, pero no la elimina.
2. *Hoop test*. Pasar la prueba incrementa la plausibilidad de la hipótesis, pero no la confirma. Si la hipótesis falla prueba, la elimina.
3. *Smoking-Gun*: Pasar la prueba confirma la hipótesis, fallar no la elimina.
4. *Double-Decisive*: Pasar la prueba confirma la hipótesis y elimina las rivales.

Cuadro A.1. Pruebas de *process-tracing*

		SUFFICIENT FOR AFFIRMING CAUSAL INFERENCE	
		No	Yes
NECESSARY FOR AFFIRMING CAUSAL INFERENCE	No	1. Straw-in-the-Wind	3. Smoking-Gun
		a. Passing: Affirms relevance of hypothesis, but does not confirm it.	a. Passing: Confirms hypothesis.
		b. Failing: Hypothesis is not eliminated, but is slightly weakened.	b. Failing: Hypothesis is not eliminated, but is somewhat weakened.
		c. Implications for rival hypotheses: Passing <i>slightly</i> weakens them. Failing <i>slightly</i> strengthens them.	c. Implications for rival hypotheses: Passing <i>substantially</i> weakens them. Failing <i>somewhat</i> strengthens them.
	Yes	2. Hoop	4. Doubly Decisive
		a. Passing: Affirms relevance of hypothesis, but does not confirm it.	a. Passing: Confirms hypothesis and eliminates others.
b. Failing: Eliminates hypothesis.		b. Failing: Eliminates hypothesis.	
	c. Implications for rival hypotheses: Passing <i>somewhat</i> weakens them. Failing <i>somewhat</i> strengthens them.	c. Implications for rival hypotheses: Passing <i>eliminates</i> them. Failing <i>substantially</i> strengthens.	

Fuente: Collier (2011).

La unicidad implica que la evidencia tiene un valor probatorio propio o único de la hipótesis. Encontrar esta evidencia incrementa o es suficiente para dotar de capacidad explicativa a la hipótesis frente a otras. La certeza señala la medida en la cual no encontrar determinada evidencia afecta la hipótesis en cuestión, invalidando el mecanismo causal.

Siguiendo el modelo de Aguirre (2017) en aquellos casos, como en el presente caso de estudio, en donde la explicación causal de la hipótesis consta de distintos niveles, se deben diseñar pruebas para cada nivel del mecanismo (macro, meso y micro). Ello se fundamenta en que cada nivel del mecanismo se presenta como necesario en sí mismo, pero no suficiente para explicar la totalidad. En este tipo de casos se sugiere aplicar pruebas basadas en criterios de certeza (condición necesaria) de la evidencia, que demuestren la relevancia del mecanismo en su conjunto, más que en criterios de unicidad que demuestren la presencia de un factor decisivo (por lo que fallar una prueba de tipo *smoking-gun* - que implica la identificación de piezas de evidencia suficientes - no señala nada al respecto). Por tanto, se sugiere desarrollar pruebas de tipo *hoop-test* concatenadas (basadas en piezas de evidencia necesarias) entre los niveles del mecanismo con el fin de fortalecer la confianza de la hipótesis, y eventualmente complementarlas con otro tipo de pruebas que den cuenta de la unicidad de la evidencia.

Los cuadros que siguen presentan los distintos factores o variables trabajados en el modelo teórico dando cuenta de la evidencia esperada para la validez del mecanismo causal y las piezas de evidencia identificadas. A partir de allí es posible señalar en qué medida los mecanismos logran pasar las pruebas de *process-tracing*.

Aplicación de pruebas a hipótesis principal

Nivel Macro

Factores	Evidencia esperada	Principales piezas de evidencia	Descripción	Prueba
Relevancia pública del tema seguridad	En el nivel macro del mecanismo sería esperable encontrar evidencia de la presencia de: una agenda de reforma específica que incluya lógicas de resultados y muestras de sostenimiento político del proyecto reformista. Concomitantemente, también sería esperable encontrar una opinión pública que considere al tema “seguridad” en un lugar alto de relevancia como problema.	<ul style="list-style-type: none"> a. Aumento y sostenimiento del tema “seguridad” como preocupación en la opinión pública (fuente: encuestas de opinión pública) b. Cambio en la narrativa política del FA hacia la necesidad de “<i>cambiar el estado actual de las cosas</i>” y fortalecer la acción policial (fuente: documentos del FA). c. Se lanzan documentos de campaña específicos sobre el tema (fuente: documentos). 	La evidencia sugiere que, en su etapa inicial, el MPP fue exitoso en lograr colonizar el discurso o el “paquete” de ideas que el gobierno tuvo como eje desde el 2010 en adelante en el tema seguridad. El desarrollo de esta agenda fue influenciado por una mayor centralidad del tema seguridad en la opinión pública. En su etapa de implementación es particularmente relevante la evidencia que sugiere el fuerte respaldo político otorgado, incluso en momento de caída de la imagen de la opinión pública sobre la gestión de los temas de seguridad. Sin embargo, la presencia de estos factores no explica por si mismos la trayectoria de las reformas, muchas de sus fuentes de ideas o los dispositivos y recursos para su implementación. Por tanto, la presencia de estos mecanismos macro funcionaron principalmente como una condición necesaria pero no suficiente.	<p>El mecanismo pasa la prueba de Hoop-test.</p> <p>El aumento del tema seguridad en la opinión pública presionó por una mayor centralidad del tema en la agenda política.</p> <p>La presencia de una agenda reformista y en especial el apoyo político continuado favoreció la sostenibilidad de las reformas</p>
Agenda política reformista	<ul style="list-style-type: none"> d. El MPP delinea una agenda de cambios que pasaría a ser casi en su totalidad el eje de acuerdo interpartidario de 2010 y la estrategia del MI (fuente: documentos del MPP y gobierno). e. El MPP arma un equipo para conducir el MI (fuente: entrevistas). 			
Apoyo presidencial continuado	<ul style="list-style-type: none"> f. Fuerte aumento presupuestal (fuente: documentos del gobierno nacional). g. Tanto Mújica, Vázquez como la bancada del FA respaldaron al ministro Bonomi en sus ocho interpelaciones parlamentarias y cinco 			

		<p>mociones de censura (fuente: Programa de Estudios Parlamentarios y prensa).</p> <p>h. Bonomi fue el ministro que duró más tiempo en su cargo (10 años) en los tres períodos de gobierno del FA (fuente: n/c).</p> <p>i. Ambos presidentes respaldaron la acción del ministro Bonomi en múltiples entrevistas públicas, a pesar de la caída de su imagen pública (fuente: prensa y encuestas de opinión pública)</p>		
--	--	--	--	--

Nivel Meso

Factores	Evidencia esperada	Principales piezas de evidencia	Descripción	Prueba
Institucional				
Reforma en la conducción de la DPN	<p>En el nivel meso institucional del mecanismo sería esperable encontrar evidencia que señale que:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Hubo reformas normativas y de procedimientos - Esas reformas fortalecieron la capacidad de acción de los actores reformistas 	<p>j. Múltiples testimonios de cuadros policiales y civiles del MI señalan la mayor capacidad de comando de DPN a partir de los cambios normativos (fuente entrevistas).</p> <p>k. Cuenta con unidades específicas a su mando que son críticas para el desempeño policial (fuente: normativa)</p>	<p>La evidencia sugiere que las modificaciones normativas empoderaron a los actores reformistas en tanto le otorgaron nuevos recursos para operar, pero, sobre todo, fortalecieron sus dinámicas de relacionamiento y permitieron ampliar la base de la coalición y lealtades. En última instancia, fortaleciendo la capacidad de conducción y control sobre la implementación de las reformas. Las modificaciones en los marcos formales afectaron, a su vez, pautas informales de comportamiento de la operativa policial como la autonomía y códigos internos como la "antigüedad" debilitando con ello a los potenciales actores opositores.</p>	<p>El mecanismo pasa la prueba de Hoop-test.</p> <p>Las modificaciones institucionales operaron como una condición necesaria para el fortalecimiento de los actores reformistas.</p>
Institucionalización de espacio de conducción (gabinete)	<ul style="list-style-type: none"> - Policías reformistas logran ser colocados 	<p>i. Múltiples testimonios de cuadros políticos y policiales señalan la presencia estable de este espacio como un elemento crítico para la conducción de las reformas a la interna del MI (fuente: entrevistas)</p>		

	en lugares claves de la estructura	m. El gabinete se consolida como un espacio de fijación de la estrategia política y operativa (fuente: entrevistas)		
Cambios en el sistema de ascensos y capacidad de designación discrecional		n. Modificación normativa del sistema de ascensos, reducción de los grados, mayor peso de los criterios de mérito en el ascenso (fuente: normativa). o. Policías jóvenes ascienden más rápido, desplazando a otros "policías viejos" (fuente: entrevistas).		
Interacción de actores				
Coalición de políticos-policías	En el nivel meso del mecanismo de interacción de los actores sería esperable encontrar evidencia que señale que: - Existencia de una alianza o altos niveles de interacción entre cuadros políticos y policiales - Existencia de un diagnóstico y discurso común o compatible - Existencia de un grupo policial con tendencias reformistas y ciertos niveles de cohesión en su accionar.	p. Múltiples testimonios de cuadro políticos y policiales, oficiales y opositores dan cuenta de la presencia de una alianza (fuente: prensa y discursos públicos) q. Diagnóstico compartido (o al menos compatible) entre cuadros político y policiales sobre los asuntos de seguridad y los instrumentos a implementar (énfasis en la gestión en base a evidencia y resultados) r. Existencia de confianza previa construida (fuente: entrevistas). s. Grupo policial cohesionado a partir de su conformación en la DGRTID (fuente: entrevistas).	La evidencia sugiere que la presencia de una estrecha relación entre las autoridades políticas y un conjunto de oficiales, encabezados por el DPN, fue un factor crítico para el cambio institucional. Ello se reflejó en el desarrollo de nuevas políticas e instrumentos, en primer lugar, en Montevideo y luego a nivel de todo el país, y facilitó la conformación de una elite policial reformista. Si bien este factor, no explica por sí sólo el cambio institucional, la evidencia lo sugiere como el elemento de <i>necesidad</i> más fuerte.	El mecanismo pasa la prueba de Hoop-test La formación de una coalición entre políticos y policías y la presencia de una elite reformista son los factores desencadenantes críticos del proceso de reforma. El mecanismo pasa la prueba de Straw-in-the-Wind. La presencia de actores de veto débil favorece el accionar de los actores reformistas.
Presencia de elite reformista	- Policías reformistas logran ser colocados en lugares claves de la estructura	t. Ubicación de policías reformistas en puestos claves de la conducción policial: Jefatura de Policía de Montevideo y sus zonas, Guardia Republicana, Centro de Comando Unificado, Escuela Nacional de Policía, Dirección de Sistemas de Información, etc.		

	- La acción de los actores de veto tiene poco efecto o es fragmentada	(fuente: entrevistas, prensa y documento del MI).		
Actores de veto débiles		u. Ausencia de medidas activas y sostenidas de resistencia. Resistencia pasiva con acciones puntuales (fuente: entrevistas y documentos).		

Nivel Micro

Factores	Evidencia esperada	Principales piezas de evidencia	Descripción	Prueba
Presencia de emprendedor político	En el nivel micro sería esperable la presencia de un emprendedor político como factor relevante (diagnóstico, discurso, liderazgo, reconocimiento, etc.).	<p>v. Reconocido por actores políticos y policiales como pieza clave de las reformas en el liderazgo y conformación de equipo policial reformista (fuente entrevistas, prensa y discursos públicos).</p> <p>w. Peso en la construcción de una narración reformista, líneas de políticas y en la toma decisiones (fuente: entrevistas).</p>	<p>La evidencia sugiere que la presencia de Julio Guarteche es un factor relevante para comprender la trayectoria y los mecanismos que permiten la ejecución de la reforma. Su figura es clave como líder interno de los procesos de reforma. Su influencia puede notarse tanto en el plano discursivo como político. En el plano discursivo a partir de la conformación de un diagnóstico sobre los problemas de la fuerza policial y la necesidad de emprender reformas que fortalecieran su profesionalización. Su discurso operó tanto a la interna de la policía como hacia afuera, intentando influir en el sistema político y la opinión pública. En el plano político, es una figura clave para entender la coalición "hacia abajo". Más concretamente, la conformación de una elite reformista en la estructura policial y el alineamiento de actores a la línea estratégica definida. Su liderazgo y su capacidad de acción, no puede ser entendido, no obstante, sin considerar los nuevos recursos institucionales con los cuáles contó para ello. Por otra parte, el fallecimiento de Julio Guarteche no truncó el proceso de reformas en la Policía Nacional, algo que podría esperarse si este fuera el único factor relevante. Por el contrario, los procesos de cambio continuaron por otros referentes policiales, previamente integrantes de su equipo.</p>	<p>El mecanismo pasa la prueba de Hoop-test.</p> <p>La presencia de un emprendedor político es clave como mecanismo de activación del grupo reformista policial.</p>

Aplicación de pruebas a hipótesis rivales

Hipótesis rival	Evidencia requerida	Descripción	Evidencia opuesta a la hipótesis	Prueba
1) La reforma ocurrió por la influencia de los agentes externos, tanto agencias nacionales como organismos internacionales.	<ul style="list-style-type: none"> - Prestamos condicionados a la aplicación de determinadas políticas X - Presupuesto condicionado a la aplicación de determinadas políticas X - La imitación de políticas externas X 	<p>No existe evidencia que sugiera la presencia de programas de financiamiento condicionado o la aplicación coercitiva de determinadas reformas internacionales, ni tampoco una presión local por aplicar un conjunto específico de políticas de tipo GpR. No se identificaron documentos de agencias locales que llamaran a una reforma profunda del Ministerio.</p> <p>Si existe múltiple evidencia que muestra los intercambios con técnicos, Universidades internacionales y experiencias de policías a nivel internacional desde donde se tomaron prácticas y ejemplos. En algunos de estos casos, esto fue apoyado por organismos internacionales quienes facilitaron la contratación de expertos.</p> <p>Las observaciones recabadas señalan una influencia limitada o bien un proceso activo de búsqueda de experiencias internacionales para comparación o aprendizaje más que una introducción por parte de agentes externos.</p>	<p><i>“Los oficiales hacen misiones y uno puede ver otras realidades, pero a mi entender gran parte de los cambios nacieron desde la propia policía y el Director Nacional”</i> (entrevistado N° 25).</p> <p><i>“Creo que la injerencia no es fuerte, no creo que pauten las definiciones. Creo que son actores más laterales de lo que se asume comúnmente”</i> (entrevistado N° 6).</p> <p><i>“(…) luego se contratan dos consultorías, una de Sherman y la otra de un argentino - para la construcción de los indicadores. El tipo termina ratificando lo que ya sabíamos, lo que dice el argentino venia en la misma lógica que veníamos trabajando”</i> (entrevistado N° 2).</p> <p><i>“Transitamos por la experiencia del PADO, te muestra como averiguamos lo que se hacía en Colombia, en Chile, el policialmente por cuadrantes. Lo que hacían los japoneses con los mapas de calor. Pero nada nos convencía del todo cuando lo contrastábamos con la realidad aquí. Luego viajé a Los Ángeles a ver cómo funcionaba el PREDPOL. y ellos estaban muy conformes. Contratamos al programa durante 2 años y lo contrastamos con la realidad y vimos que si bien el PREDPOL estaba bien los sistemas locales nos daba mejores resultados. Ahí nace el análisis de la conformación de los circuitos. Eso es nada más y nada menos que con toda la información que tenés hacer un análisis del comportamiento determinado de un fenómeno y buscarle la solución”</i> (entrevistado N° 16).</p>	<p>La hipótesis no pasa la prueba de Hoop-test en tanto no se presenta como una condición necesaria y es eliminada.</p>

			<p>“OPP tiene una batería de instrumentos que bien podían haberme fortalecido y no lo ha hecho” (entrevistado N° 1).</p>	
<p>2) La reforma ocurrió porque existía una cultura organizativa y burocrática proclive a los cambios orientados a la mejora del desempeño.</p>	<p>Existencia previa de experiencias innovadoras de gestión policial y prácticas de GpR X</p> <p>Instrumentos de planificación estratégica, medición de resultados individuales o colectivos extendidos en la organización X</p> <p>Áreas de MyE u observatorios. X✓ (parcial)</p> <p>Presencia de algunos programas orientados a medir resultados X✓ (parcial)</p>	<p>La evidencia sugiere que el MI es una organización con una lógica procedimental, fuertemente jerárquica y poco proclive a la integración de innovaciones. La revisión histórica realizada muestra, además, la tendencia a rechazar reformas profundas o rápidamente ritualizarlas. Como tal, la organización nunca había experimentado previamente con herramientas de planificación estratégica o compromisos de gestión. El desarrollo de mediciones y sistemas de información sólo era parcial o con escasos desarrollos. No obstante, existieron experiencias como el Programa de Seguridad Ciudadana o el desarrollo del Observatorio que pudieron tener cierto impacto germinal, aunque ello no lograba permear el funcionamiento policial.</p>	<p>Fuerte presencia previa de registros manuales y desarrollos parciales en Montevideo y Canelones.</p> <p>“Desde fines de 2003 cuando me designan para ser director de ese departamento. El departamento de Datos, estadísticas y análisis que tenía 2 personas. Mientras va transcurriendo el último año del Programa llego a dirigir una cosa que tenía dos muchachos que eran los clásicos burócratas, eran funcionarios del escalafón administrativo” (entrevistado N° 29)</p> <p>“Había mucha inquietud por profesionalizar y tecnificar la Policía, pero no teníamos recursos” (entrevistado N° 24).</p> <p>“Había poco de lógica de resultados, creo que tanto Hierro como Stirling insistieron mucho en eso y algunos resultados se empezaron a obtener”. (entrevistado N° 22).</p> <p>“Lo nuestro era romántico y artesanal” (entrevistado N° 22).</p> <p>“Yo en marzo cumpla 30 años en esto. Cuando yo fui a la seccional, la computadora era mínimo el uso. El sistema no había o estaba comenzando. El mapa de calor era un mapa con puntitos amarillo y verde. Todo era como artesanal. De anotar las denuncias en unos cuadernos pasamos a anotar en un sistema policía y de eso a poder obtener en minutos toda la información sobre la</p>	<p>La hipótesis no pasa la prueba de Hoop-test en tanto no se presenta como una condición necesaria y es eliminada.</p>

			<i>denuncia y el denunciante. Desde el punto de vista policial es excelente porque ayuda a mi trabajo” (entrevistado N° 25).</i>	
3) La reforma ocurrió porque existió voluntad política y presión ciudadana por abordar los temas de seguridad.	- Opinión pública con altos niveles de preocupación respecto del tema seguridad ✓ - Discursos y/o documentos que señalaran la necesidad de emprender reformas ✓	La evidencia sugiere que esta hipótesis puede ayudar a explicar momentos iniciales de las reformas (la decisión) pero es insuficiente para explicar su trayectoria y las opciones de políticas tomadas.	Las autoridades políticas y la línea de reformas se mantuvieron aun cuando la opinión pública mostraba una imagen negativa respecto de las políticas de seguridad y la gestión del Ministerio.	La hipótesis pasa la prueba de <i>Straw-in-the-Wind</i>. La hipótesis no pasa la prueba del Smoking-Gun en tanto no se presenta como una condición suficiente lo que la debilita como factor explicativo preponderante.
4) La reforma ocurrió porque existía un emprendedor de políticas con concepciones reformistas.	- Existencia de un emprendedor político ✓	La evidencia sugiere que para poder actuar efectivamente como un emprendedor político requirió contar con una serie de nuevos recursos institucionales (mayor capacidad del cargo de Director Nacional de la Policía, integración al gabinete del Ministerio, capacidad de designación de referentes)	<i>“Algo muy importante fue el crecimiento de nuestra Dirección Nacional, cosa que nunca tuvo, es una dirección nacional donde el director marca las pautas operativas de la jefatura, ese es el gran cambio y el crecimiento (...) Antes de la nueva Ley el cargo realmente era simbólico, ahora marca las pautas operativas, ahora las jefaturas son parte de un todo” (entrevistado N° 20).</i> <i>“El éxito de nuestra reforma es que creamos un gabinete en el que hicimos participar a los policías. La gobernabilidad de las policías es el gran tema de América Latina. Nos sentamos civiles-políticos con conocimiento con los policías, discutimos con ellos los cambios, los convencimos y ellos a nosotros. Después que definió el ministro, se cumple” (entrevistado N° 14).</i> <i>“Si bien antes de Guarteche se cumplió el cargo de Director Nacional de la Policía era un cargo totalmente simbólico. Era figurativo, no mandaba nada. Hoy los jefes</i>	La hipótesis pasa la prueba de <i>Straw-in-the-Wind</i>. La hipótesis no pasa la prueba del Smoking-Gun en tanto no se presenta como una condición suficiente lo que la debilita como factor explicativo preponderante.

			<p><i>tienen que adaptarse a bailar esa música si no te gusta esa música te vas. Primero los cambios vienen por arriba no por abajo, hoy lo primero es aglutinar a todos los jefes, todos los jefes bailamos la misma música. Todos los jefes estamos convencidos de la estrategia. A su vez eso lo recibió del mando político, el mando político no sabe de policía y es el que traduce a la operativa” (entrevistado N°. 21).</i></p> <p>El fallecimiento de Julio Guarteche no truncó el proceso de reformas.</p>	
--	--	--	--	--

Perfil de entrevistados

Entrevistado	Perfil	Fecha de entrevista
Entrevistado 1	Equipo técnico civil del MI	03-set-18
Entrevistado 2	Equipo técnico civil del MI	22-jun-18
Entrevistado 3	Policía en funciones de conducción a nivel nacional - área estratégica	01-ago-18
Entrevistado 4	Policía en funciones de conducción a nivel nacional - área estratégica	09-jul-18
Entrevistado 5	Policía en funciones de conducción a nivel nacional - área estratégica	06-ago-18
Entrevistado 6	Equipo técnico civil del MI	26-jun-18
Entrevistado 7	Policía en funciones de conducción a nivel nacional - área estratégica	16-jul-18
Entrevistado 8	Equipo técnico civil del MI	12-jul-18
Entrevistado 9	Policía en funciones de conducción a nivel nacional - área estratégica	13-jun-18
Entrevistado 10	Equipo técnico civil del MI	16-ago-18
Entrevistado 11	Policía en funciones de conducción a nivel departamental	22-ago-18
Entrevistado 12	Policía en funciones de conducción a nivel nacional	20-jun-18
Entrevistado 13	Civil - cargo de confianza	19-jul-18
Entrevistado 14	Ex-cargo de confianza del MI	27-jun-18
Entrevistado 15	Función de conducción política del MI	14-ago-18
Entrevistado 16	Función de conducción política del MI	27-ago-18
Entrevistado 17	Representante de sindicato	24-ago-18
Entrevistado 18	Ex-cargo de conducción política del MI (FA)	30-ago-18
Entrevistado 19	Ex-cargo policial en funciones de conducción a nivel nacional y departamental	05-set-18
Entrevistado 20	Policía en funciones de conducción a nivel departamental	10-set-18
Entrevistado 21	Policía en funciones de conducción a nivel departamental	07-set-18
Entrevistado 22	Ex-cargo de confianza del MI (PC)	11-set-18
Entrevistado 23	Policía en funciones de conducción a nivel departamental	17-set-18
Entrevistado 24	Ex-cargo de conducción política del MI (PC)	17-set-18
Entrevistado 25	Policía en funciones de conducción a nivel departamental	20-set-18
Entrevistado 26	Experto en temas de seguridad, ex funcionario del MI (oposición)	20-set-18
Entrevistado 27	Policía en funciones de conducción a nivel nacional	26-set-18
Entrevistado 28	Asesor de autoridades políticas	26-set-18
Entrevistado 29	Ex-Equipo técnico civil del MI	10-oct-18

Pauta orientadora de entrevista

La siguiente es una lista indicativa de preguntas y dimensiones cubiertas durante las entrevistas realizadas.

Para todos los entrevistados.

1. Repaso del perfil del entrevistado (formación, trayectoria en la organización u otros espacios, trayectoria política.)

Para cuadros políticos y policiales

2. Repaso por las herramientas de GpR que se usan.

Instrumentos

Planificación Estratégica – PEG

Presupuesto por resultados

Reportes de desempeño y rendición de cuentas

Sistemas de seguimiento, evaluación de políticas y programas

Evaluación institucional y de calidad de los servicios

Reportes de auditoría

Compromisos de gestión

Evaluación de funcionarios

Para todos los entrevistados

3. Reformas

- ¿Cuáles son los principales cambios que identifica en materia de reforma de gestión del MI?
- ¿Cuáles identifica como los principales o los claves?
- ¿Cómo funcionaba antes? (previo al FA y durante primer gobierno del FA)
- ¿Hay alguna normativa o sistema específico que les de soporte?
-

Para actores internos y externos pero que formaron parte del MI

4. Actores

- ¿Qué actores visualiza como los impulsores de estos cambios? (Internos - Políticos, Civiles, Policial) – (externos OPP – BID-BM).
- En caso de ser más de uno ¿cómo se dio su forma de relacionamiento?
- ¿En qué se evidencia ese liderazgo?
- ¿Qué llevó a impulsar estos cambios? (Razones instrumentales – simbólicas – control – eficiencia)

5. Proceso político

Para cuadros políticos, civiles y policiales del MI.

- ¿Como se gestaron los cambios?
- ¿Cuánto cree que incidieron factores como...? a) lógica jerárquica, b) sindicato, c) presión ciudadana/política, d) área de política
- ¿Qué dificultades se encontraron? (dificultades para medir, trabas burocráticas, corporativismos, recursos, normativa).
- ¿Qué conflicto entre actores puede identificar?
- ¿Qué relevancia les otorga a los aprendizajes de experiencias internacionales?
- ¿Cómo evalúa el proceso?

6. Implementación

Para cuadros políticos, civiles y policiales del MI.

- ¿Qué información de desempeño utiliza regularmente?
- ¿A través de cuáles instrumentos?
- ¿Para qué la usa?
- ¿Consecuencias? - ¿qué cambios provocó en el MI?