



UNIVERSIDAD
DE LA REPÚBLICA
URUGUAY

 **Ciencias Sociales**

Universidad de la República

Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Sociología

Tesis de grado en sociología

**Programa de Alta Dedicación Operativa: una mirada sobre su
gestación, desarrollo y evaluación**

Autora: Lucía Azures Duro

Tutor: Rafael Paternain

Montevideo Uruguay

Setiembre, 2021

Resumen

En 2011 se anuncian un conjunto de reestructuras en la Jefatura de Policía de Montevideo tras el cambio de autoridades en el Ministerio del Interior; uno de estos cambios es el aumento de presencia policial en el territorio. En el año 2015 surge el Programa de Alta Dedicación Operativa. Este programa tiene el objetivo de prevenir el delito a través del patrullaje policial en territorios definidos según el nivel de criminalidad que presentan. Esta investigación pretende explorar su gestación, la puesta en marcha y la evaluación de su implementación, tomando en cuenta la tecnología, los tipos de policiamiento, la prevención como estrategia, la cultura organizacional de la policía, el territorio, lo focalizado y la ecología del delito, entre otros factores. El análisis es realizado a través de los contenidos discursivos de autoridades responsables y funcionarios policiales del período 2015-2020.

Palabras claves: Delito, patrullaje, territorio, prevención, policía.

Summary

In 2011, a series of restructurings were announced at the Montevideo Police Headquarters after the change of authorities in the Uruguayan Internal Affairs Ministry; one of these changes is the increasing police presence in the territory. In 2015, the High Operative Dedication Program was created. This program has the objective of preventing crime through police patrolling in territories defined according to the level of crime they present. This research will explore its gestation, the start-up and the evaluation of its implementation, taking into account the technology, the types of policing, prevention as a strategy, the organizational culture of the police, the territory, the focalization and the ecology of crime, inter alias. The analysis is accomplished through the discursive contents of responsible authorities and police officers from the 2015-2020 period.

Keywords: Crime, patrolling, territory, prevention, police.

ÍNDICE

1. Introducción	1
2. Formulación y justificación del problema	2
3. Antecedentes	5
4. Preguntas de investigación	11
5. Objetivo general y específicos	12
5.1 Objetivo general	12
5.2 Objetivos específicos	12
6. Marco Teórico	13
6.1 Ruptura histórica	13
6.2 Vigilancia, seguridad y peligro	14
6.3 Policía y control	16
6.4 Estigma y violencia institucional policial	19
7. Aspectos Metodológicos	21
7.1 Estrategia metodológica	21
7.2 Relevamiento de campo	24
7.3 Plan de análisis	25
8. Análisis	25
8.1 La gestación del programa	25
8.1.1 <i>La cultura organizacional</i>	25
8.1.2 <i>Modelos de policías</i>	28
8.1.3 <i>La dimensión de lo internacional</i>	30
8.1.4 <i>Lo estratégico en la prevención</i>	31
8.2 El desarrollo	33
8.2.1 <i>El uso de la tecnología</i>	33
8.2.2 <i>El lugar de lo focalizado</i>	35
8.2.3 <i>Ecología del delito</i>	38
8.3 La evaluación	40
8.3.1 <i>El impacto desde la opinión calificada</i>	40
8.3.2 <i>La mirada de los estudios preliminares sobre la evolución del programa</i>	41
8.3.3 <i>La discusión sobre el “efecto noviembre”</i>	44
9. Conclusiones	46
10. Bibliografía	51
11. Notas de prensa consultadas	54
12. ANEXOS	55

1. Introducción

Como señalan Basombrío y Dammert (2013), existe una tensión entre seguridad y libertad en todo el continente de América Latina. Por un lado, están quienes en el combate al delito se aseguran que se promuevan todos los derechos y garantías para toda la sociedad, en pro de fortalecer la democracia moderna; mientras que están aquellos otros que sostienen que las garantías de los derechos generan impunidad para los delincuentes y desprotege a las víctimas. Esta situación trae consigo el sentimiento de inseguridad de la sociedad, donde el miedo y el temor se han vuelto un común denominador de los ciudadanos, las expectativas sobre el rol de los gobiernos y la búsqueda de soluciones rápidas al fenómeno son limitadas.

El delito es uno de los problemas más relevantes para la sociedad uruguaya. Impacta en todos los órdenes de la vida en sociedad, hasta juega un rol importante y muchas veces definitorio en la evaluación de la gestión de gobiernos. La sociedad se encuentra inmersa en una lógica donde el centro de la justicia penal, y la política criminal son elementos autoritarios y punitivos que tienen el objetivo de controlar y restablecer el orden social que se ha perdido.

El enemigo es público, la sociedad demanda represión para combatir la inseguridad, esta realidad es acompañada de la existencia de dispositivos de vigilancia y control que hacen tener presente la preocupación por la inseguridad en la gran mayoría del tiempo. La sociedad se encuentra saturada de dispositivos, eso se ha vuelto una necesidad, estamos protegidos al mismo momento que la sensación de inseguridad está presente todo el tiempo (Bauman y Lyon, 2013). Se torna un círculo vicioso donde más protección significa que existe más inseguridad.

En Uruguay se incorporaron dispositivos que determinan dónde el delito es más probable que ocurra y así evitar una posible repetición. Esto hace que se privilegie el accionar policial como elemento central en la gestión de la seguridad, sin embargo esto incrementa la vigilancia hacia los sectores más vulnerables y los espacios compartidos de la vía pública.

Siguiendo la línea de Vernazza (2015), Uruguay en los últimos años ha dado lugar al surgimiento del populismo punitivo en materia de seguridad, esto hace que se

ubique a los jóvenes pobres en el centro del debate de la inseguridad. La inseguridad en términos de cuestión de seguridad y no como cuestión social, de un fenómeno multicausal, conduce a que las políticas impulsadas se desarrollen con mayor presencia policial en barrios de las ciudades donde se legitiman procesos de criminalización y estigmatización de jóvenes, generalmente varones, pobres y delincuentes, en nombre del combate del delito.

2. Formulación y justificación del problema

En el año 2011, tras el cambio de autoridades ministeriales, se anuncian reestructuras en la Jefatura de Policía de Montevideo, en ese contexto se presentan diferentes cambios, estos son desde modelos de policía nuevos que se enfocan en la resolución de problemas, servicio a la comunidad, policía de inteligencia, etc., hasta cambios a nivel logístico, comunicacional, de información y enfoques policiales desde el territorio. En el año 2015 surge el Programa de Alta Dedicación Operativa, con el objetivo de prevenir el delito, a través del patrullaje policial en determinados territorios los cuales son seleccionados según el nivel de criminalidad que presentan.

El Programa de Alta Dedicación Operativa (PADO) es creado por el artículo 151 de la ley N° 19.355 (Presupuesto Nacional de Sueldos Gastos e Inversiones. Ejercicio 2015-2019) en el año 2015, es definido por el Ministerio del Interior como un programa de patrullaje policial focalizado en zonas donde el delito tiende a concentrarse. Se pone en marcha en abril del año 2016.

Por lo anteriormente expuesto esta investigación pretende explorar el proceso de gestación, desarrollo y evaluación del programa a través de los contenidos de discursos de las ex autoridades/responsabilidades ministeriales y policiales y efectivos policiales. Asimismo se avanza en interpretar desde una mirada objetiva sus posicionamientos institucionales y estudiarlos desde un punto de vista crítico que sirva en la acumulación de conocimiento de la intervención policial en el territorio, traducida en una política de seguridad pública. Se avanza en conocer su gestación, la puesta en marcha y la evaluación de su implementación, poniendo arriba del escenario categorías centrales como la tecnología, los tipos de policiamiento, la prevención como estrategia, la cultura

organizacional de la policía, el territorio, el lugar de lo focalizado, la ecología del delito, etc.

El P.A.D.O se enmarca en una etapa de reubicación de la policía, dando lugar central a lo estratégico en la prevención, control y represión del delito. Sin embargo, las medidas de prevención quedan relegadas y pasan al frente las de corte reactivo. La población objetivo de las acciones que se comienzan a desplegar por parte de policía son claras, “la inseguridad se asumió como sinónimo de delitos contra la propiedad cometidos por adolescentes y jóvenes” (Paternain, 2014, p.19).

La sociedad manifiesta una mayor demanda de seguridad debido a un aumento de la criminalidad. Retomando la demanda de seguridad surge así la implantación de un sistema de vigilancia y de castigos generalizados por parte del Estado y de los aparatos represivos que lo conforman. La generalización y perfeccionamiento de un sistema de vigilancia policial y castigos penales están presentes, la sociedad autoriza al poder político su inclusión eventual como objeto de la vigilancia y de eventuales castigos, bajo el presupuesto de que: “no se aguanta más” (Rico, 2012). La inseguridad se ha transformado en un problema de gran importancia para los uruguayos desde hace ya unos años, hasta el punto que constituye una de las preocupaciones centrales de la población, tal como demuestran diferentes encuestas realizadas. El Ministerio del Interior y el Instituto Nacional de Estadística relevaron información de incidencias de victimización, para hogares y personas siguiendo una recomendación de la ONU, obtuvieron como resultado, para el año 2017, que un 21,6% de los encuestados aseguró que la inseguridad es su mayor preocupación, ocupando el primer lugar en la lista de temas de preocupación. Para el año 2019 la consultora FACTUM presentó una encuesta sobre los principales temas de preocupación de los uruguayos, donde ubican a la seguridad en primer lugar, un 47% es su principal tema de preocupación y un 72% la ubica entre los tres primeros temas de preocupación.

El tema de investigación presentado se trata de un asunto, que desde el punto de vista social, exige desarrollar lineamientos sobre las decisiones tomadas para la implementación de un programa que tiene como principal cometido prevenir la ocurrencia de hurtos y rapiñas en determinados territorios. Tanto el hurto como la rapiña son delitos comunes contra la propiedad; por lo que se erigen como hechos de ocurrencia que moldean el sentimiento de inseguridad de la población.

En lo que respecta a lo sociológico, el estudio de programas de intervención en la prevención de delitos comunes no ha sido un tema muy estudiado en el país. El Ministerio del Interior un tiempo después de comenzar la implementación del programa en el año 2016, publicó un libro titulado “Programa de Alta Dedicación Operativa y la nueva policía uruguaya”; esta publicación es meramente técnico-descriptiva, por lo que desarrollar una investigación reconstruyendo la fundamentación filosófica-política y los trasfondos de este tipo de medida de seguridad es particularmente de gran interés. Es central la relevancia de ahondar en los contenidos de los discursos, como una categoría sociológica de estudio, tanto de ex autoridades/ responsabilidades ministeriales y policiales y ejecutores policiales constituyendo una categoría transversal en la reconstrucción filosófica del programa, analizando la gestación, desarrollo, y evaluación del mismo; un programa que interviene con presencia policial en el territorio, en un contexto de aumento de la punitividad del aparato estatal. En este sentido, esta investigación puede aportar al desarrollo de la temática de criminalidad.

Por otra parte, no existen abordajes sobre programas de intervención en el territorio desde la mirada de los gestores, si bien hay trabajos sobre las percepciones que tienen las personas sobre la policía en distintos barrios, no se cuestiona el fenómeno desde el lugar en el cual se implementa, el cómo, el para qué de este tipo de programas. Este trabajo pretende ser innovador en estudiar los trasfondos de las distintas etapas de gestación, desarrollo y evaluación del P.A.D.O.

Asimismo, se incorporan diferentes perspectivas para el análisis de un mismo problema de investigación, por lo tanto esta investigación contribuye, en primer lugar a, estudios sobre políticas de seguridad, como por ejemplo el proceso a través del cual se llevan a cabo los programas en el territorio y las nuevas tecnologías usadas en el accionar policial.

En segundo lugar a estudios sobre estigmatización territorial, teniendo en cuenta que este tipo de intervención se enfoca en los barrios más vulnerables, donde el control hacia los más pobres se refuerza, entendiendo que son aquellos barrios que presentan una mayor tasa de criminalidad; es decir, importan los delitos contra la propiedad como el hurto o la rapiña, no así los delitos económicos, delitos que atentan contra el medio ambiente, etc. En tercer lugar, estudios sobre modelos de policiamiento en el país. La denominada “nueva policía” para hacer referencia a una policía que cuenta con más

equipamiento en materia de información, comunicación y logística; se avanzará en conocer si este cambio efectivamente se logra.

3. Antecedentes

Los estudios que constituyen los antecedentes elegidos a grandes rasgos pueden clasificarse en tres tipos de abordajes: 1) Matriz y organización policial, 2) Políticas públicas de seguridad, 3) Estudios sobre los programas de prevención del delito en el territorio en distintos países de América Latina.

En lo que respecta a la matriz policial y la organización policial del país, Alejandro Vila en 2012 realiza un estudio que se denomina “La matriz policial Uruguay: 40 años de gestación”. El mismo hace énfasis en las etapas centrales de la policía en el país, estableciendo cambios en cada momento histórico que fueron moldeando a la policía para adaptarse a las condiciones políticas y sociales del momento. Realiza un pasaje desde los inicios, donde la policía tenía un fuerte componente político, dirigido por figuras partidarias en todo el país. Luego señala la necesidad de pasaje de un Estado árbitro a un Estado represivo en la década de los setenta, donde la policía tenía serios problemas de funcionamiento, carencia de normativa, y escasez de recursos. Estos elementos alimentaron la necesidad de la Ley Orgánica, la cual contribuyó a nuevas formas de gestionar la policía, no así de profesionalizarla. Alrededor de los años ochenta y noventa con la vuelta a la democracia, la policía parece ubicarse en un continuo donde los efectos de la dictadura permanecen en las prácticas abusivas o contrarias a un Estado de derecho consagrado en esa época. Finalmente, cada vez que nos acercamos al siglo XXI y luego del “giro a la izquierda”, donde se desencadenaron importantes cambios sociales y económicos en el poder, la sociedad comienza a demandar políticas de seguridad, enfatizando que el panorama se ubica en el proceso de configuración de un escenario de criminalidad integrado y profesionalizado.

En lo que respecta a las políticas públicas sobre seguridad, el trabajo de Rafael Paternain en el año 2014 titulado “Políticas de seguridad en el Uruguay: Desafíos para los gobiernos de izquierda” pone énfasis en las transformaciones centrales sobre violencia y criminalidad desarrolladas en Uruguay en los últimos años. Uruguay es un país que se coloca en un lugar privilegiado, sin embargo internamente hay procesos de deterioros de

la integración social, como por ejemplo las capacidades institucionales para garantizar protección y seguridad, señala el autor. En el plan de caracterizar la institucionalidad del sector de seguridad en el país, Paternain manifiesta que se destacan dos elementos fundamentales, por un lado un Ministerio del Interior “policializado” y en segundo lugar una policía nacional desafiada por una vieja matriz de gestión y por la consolidación de la privatización de la seguridad.

En cuanto a la evolución de la violencia y la criminalidad en el Uruguay de los últimos años, los delitos contra la propiedad han registrado un fuerte crecimiento. El autor sostiene que los hurtos y las rapiñas se han multiplicado con cada crisis económica y que las tasas más altas de estos delitos se han ubicado en Montevideo, aunque los cambios más significativos han ocurrido en el interior del país, especialmente por las transformaciones sociodemográficas y criminológicas sufridas en Canelones y Maldonado. Sin embargo señala que la inseguridad no solo se explica por la evolución de la criminalidad, en ocasiones el delito puede experimentar una baja sin que eso suponga paralelamente una disminución en el sentimiento de inseguridad, a lo que agrega que en Uruguay el miedo al delito registró porcentajes altos antes que este comenzara a crecer.

Paternain (2014) sostiene que la estructura organizativa y funcional de la policía en Uruguay acepta un modelo antiguo que lleva casi medio siglo; sobre el desarrollo de esta se han manifestado formas alternativas y a su vez contradictorias de gestión. El autor señala que bajo una mirada progresista no se puede dejar de lado las presiones de la desigualdad estructural, encarnándose en el campo de la seguridad en dispositivos de control y represión a los sectores excluidos.

En lo que refiere a las políticas de seguridad de los gobiernos de izquierda en los últimos años (2010-2015) se señala que las mismas han sido sometidas a cambios. La conducción política de ese momento del Ministerio del Interior, el cual es el órgano del cual dependen la Policía Nacional, el sistema carcelario para adultos y los proyectos de participación comunitaria, ha incorporado prácticas y discursos que se ubican en una línea que va desde lo más convencional de una ciudadanía cercada por la “inseguridad” hasta el combate material del delito, y la reubicación de la policía, asignándole un papel estratégico y excluyente de la prevención, el control y la represión de la criminalidad, estos constituyen elementos que se han elegido para la ejecución de las políticas.

El reclamo de mayor seguridad se ha centrado en las sociedades en los últimos tiempos, lo que ha llevado a que los gobiernos incluyan este asunto en sus programas de gobierno como algo central. Como plantean Dammert y Salazar en “¿Duros con el Delito? Populismo e Inseguridad en América Latina” del año 2009; el accionar político tiene un papel central en la búsqueda de soluciones ante la creciente demanda de seguridad. Los individuos reclaman seguridad y los gobiernos han respondido con propuestas de control del delito. Los autores indagan sobre los aspectos que hacen central al control y la punitividad como respuesta a la seguridad en América Latina. Se enfocan en dos órbitas, en un primer momento analizan la relación entre la política y la opinión pública con respecto al delito y la inseguridad, mientras que la segunda órbita refiere al rol que desempeña la opinión pública sobre el tema.

Los autores señalan que la mano dura es una respuesta al asunto de la seguridad en los gobiernos de la región, y eso configura una forma de “populismo penal”, dejando de lado la complejidad del fenómeno, la necesidad de fortalecimiento de las instituciones y la capacidad del Estado en configurar una respuesta ante tal situación.

Asimismo Carlos Basombrío y Lucía Dammert en el año 2013 en un trabajo titulado “Seguridad y Populismo Punitivo en América Latina: lecciones corroboradas, constataciones novedosas y temas emergentes”, se plantean como objetivo revisar a nivel de la región de América Latina diferentes temas que marcan la tensión entre la seguridad y la justicia. Avanzan en promover una discusión académica y política sobre estas tensiones, ofrecer reflexiones informadas y comparadas de las tensiones entre seguridad y justicia. Por último se enfocan en recomendaciones de política que se centran en combatir el delito prestando atención a las garantías ciudadanas. Demuestran a lo largo del trabajo que la sanción penal no ha demostrado evidencias de funcionar. En palabras de los autores, la efectividad en la seguridad no está dada por mejorar procesos de gestión sino en el aumento de la esfera del control a través de la penalidad. Esto se traduce en un discurso político electoral donde se entiende a la seguridad en términos de combatir delincuencia, sin evidenciar la necesidad de un espectro de políticas integrales y penas alternativas al castigo.

En cuanto al tercer abordaje temático de los antecedentes, es decir estudios sobre programas de prevención del delito en el territorio se pueden destacar los siguientes: “Programas de Seguridad dirigidos a barrios en la experiencia Chilena reciente”, en el año 2012, de Hugo Frühling y Roberto Gallardo. El objetivo que tiene el trabajo es

analizar políticas públicas implementadas en Chile, a través de información primaria y revisión de antecedentes secundarios, particularmente en la ciudad de Santiago, como propósito principal estos programas estaban dirigidos a la reducción de los niveles de criminalidad y violencia presentes en determinados sectores de la ciudad mediante la intervención en barrios específicos, en los cuales se espera reducir la criminalidad. Este trabajo centra su análisis en tres programas: Comuna Segura, Barrio Seguro y Barrios en Paz. Los autores señalan que el caso Chileno es destacado ya que en respuesta al incremento del delito y del temor al delito en años recientes, se comenzó a organizar y ejecutar programas desde el gobierno central, con el objetivo de focalizar recursos y capacidad técnica en los municipios y unidades más pequeñas como algunos barrios, con el fin de prevención y de control dirigido a reducir hechos criminales e impedir que se desarrollen carreras criminales. Desde la perspectiva de la prevención, una atención preferente a barrios donde parece existir bajo apego a la legalidad y donde se acumulan factores de vulnerabilidad social, hace que se apliquen políticas focalizadas para controlar y prevenir el delito en los denominados puntos calientes, lugares donde existen factores sociales que incentivan el desarrollo de carreras criminales. Los autores señalan que las intervenciones de control por parte de la policía que están dirigidas al microtráfico no lograron obtener buenos resultados. Concluyen que, enmarcado en la política pública es necesario preguntarse si estas intervenciones policiales finalmente reducen la victimización del tipo de delitos menores que el gobierno se pone como objetivo, ya que no se encuentra una evidencia que demuestre la efectividad de esas intervenciones de control policial sobre robos con violencia, robos simples, hurtos, robos de vehículos o de objetos desde vehículos, etc. Finalizan estableciendo que nadie duda de que los programas presentados cumplan fines positivos, pero sostienen que la probabilidad de impacto en la reducción del delito es baja.

En segundo lugar, el trabajo de “Jóvenes, policía y estigmatización territorial en la periferia de Buenos Aires” de Gabriel Kessler y Sabina Dimarco en el año 2013 trata sobre la relación entre estigmatización territorial y violencia policial contra jóvenes de sectores populares en la periferia de Buenos Aires. La hipótesis central que manejan los autores es que ambos procesos se retroalimentan: barrios socialmente estigmatizados no sólo gozan de peor protección policial, sino que la sospecha generalizada sobre sus habitantes, en particular sobre los jóvenes, refuerzan la hostilidad y violencia policial sobre estos. Este trabajo se centra en investigar las relaciones que existen entre jóvenes

que habitan sectores populares y la policía, apelando a la dimensión de la estigmatización territorial para dicho análisis. Los autores demuestran que el incremento de acción policial de control, demandado por el crecimiento de la inseguridad, se orienta hacia los jóvenes de sectores populares. Señalan que paralelamente con el desarrollo de la “presunción generalizada de peligrosidad” movilizadora por el incremento de la preocupación social por la inseguridad, la prevención es entendida como una intensificación del “parar y controlar”. Los autores mencionan que los controles recaen intensivamente sobre aquellos grupos sociales ya previamente estigmatizados, y que ese tipo de intervenciones en la vía pública intensifican la sensación de sospecha por parte de la población para con los destinatarios de los controles, contribuyendo a la producción de un profundo estigma. A su vez, ese tipo de interacción potencia en los jóvenes la reacción desafiante dando lugar a una mayor cultura confrontadora entre policías y jóvenes, que agrava y refuerza la desconfianza y la falta de comprensión entre ambos actores, asegura el autor.

“Policía y micro-geografía del crimen, evaluaciones científicas acerca de la eficacia de vigilar puntos calientes y lugares”, es un trabajo de David Weisburd y Cody W. Telep del BID del año 2014, el informe señala que el énfasis de la vigilancia policial debería centrarse en unidades geográficas de análisis muy pequeñas, tales como segmentos de calles o pequeños grupos de manzanas, dándole un fuerte énfasis al lugar geográfico, y los llamados “puntos calientes” (“hot spots” en inglés) o “vigilancia policial de lugares”. La investigación se apoya en un cuerpo de evidencia experimental sobre la efectividad de ejercer vigilancia sobre el lugar para reducir el incremento de delitos y disturbios sin afectar al desplazamiento del delito. Además se sostiene que la percepción de la legitimidad de la policía debería ser parte fundamental de los programas de vigilancia de lugares. El enfoque de la vigilancia policial de lugares se opone con las ideas tradicionales acerca de la actividad policial y la disminución de la delincuencia, que a menudo se han centrado principalmente en las personas, dejando paso ahora al territorio como lo central en la prevención del delito, esta es una cuestión señalada como fundamental para los autores. Avanzan en este punto así como en los hallazgos de investigaciones que hacen énfasis en usar este tipo de accionar, para dar respuesta al delito; asimismo vinculan este asunto con el propio esfuerzo de la policía en la lucha contra la delincuencia, la eficacia en las iniciativas de la vigilancia policial en el territorio. Luego analizan empíricamente la vigilancia policial en los puntos calientes, obteniendo un sustento empírico favorable a esta forma de combatir la delincuencia. Y por último

definen la importancia de legitimidad por parte de los ciudadanos para con estas iniciativas “exitosas”.

Otro de los antecedentes relevantes es el trabajo titulado “Balance de estrategias de seguridad para zonas críticas en Bogotá y Medellín” de Juan Carlos Ruiz-Vásquez y Katerin Páez. Los autores centran su trabajo en la implementación de la estrategia de seguridad para zonas críticas (Hot spots Policing) en Bogotá y Medellín la cual utiliza un despliegue intensivo de fuerza policial a pie para disminuir el crimen en aquellas zonas donde se encuentra altamente concentrado. En estas zonas se ha venido implementando este modelo de manera sistemática desde el año 2009 independientemente de los cambios de sus administraciones. Este artículo pone énfasis en una primera aproximación de balance de la forma como se han implementado las estrategias de seguridad ciudadana para las zonas críticas (Hot spots Policing) haciendo un análisis comparado de las experiencias de Bogotá y Medellín desde el 2009. Llegan a la conclusión de que no hay evaluaciones científicas sobre la implementación de este tipo de medida, lo que lleva a no poder determinar de manera definitiva que la criminalidad haya disminuido, aunque la reducción de los delitos parece ser mayor donde la presencia policial ha aumentado.

Por último, se encuentra un antecedente directo que se presenta en noviembre del año 2017 titulado “¿Cómo evitar el delito urbano? El programa de Alta Dedicación Operativa en la nueva policía Uruguay” un trabajo que realizó el Ministerio del Interior en colaboración con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

En este libro se desarrollan algunos de los procesos impulsados para la transformación de la policía nacional; dentro de esto se pueden encontrar los cambios en su organización y estructura que aportaron a su metodología de trabajo, contribuyeron a la profesionalización de sus funcionarios y sentaron las bases para la construcción de una nueva institución policial, más eficiente y más cercana a la población. El libro acumula una serie de investigaciones y experiencias a nivel internacional que sentaron las bases teóricas y metodológicas, permitiendo otorgar rigor científico a la estrategia de reducción del delito basada en la prevención y la disuasión. El objetivo que pretende tratar el libro es realizar una documentación sobre el proceso desarrollado en el marco de la reforma de la Jefatura de Policía de Montevideo, enfatizando la construcción del nuevo modelo de patrullaje que se ha instaurado, basado en evidencias que permiten reducir los delitos violentos, en especial las rapiñas; se hace un recorrido por las diferentes etapas por las

que se ha transitado hasta llegar a la implementación del Programa de Alta Dedicación Operativa.

Las conclusiones a las cuales se arriba son que el P.A.D.O constituye uno de los principales cambios que se desarrolla dentro del Ministerio del Interior; señalan que los resultados se manifiestan de modo inmediato reduciendo los delitos violentos especialmente rapiñas, fenómeno que venía en continuo crecimiento desde hace 40 años. Agregan que la creación de gerencias civiles a cargo de profesionales junto a la incorporación tecnológica, transformaron los estilos de gestión del Ministerio. Todo esto condujo a reducir los tiempos de respuestas de emergencias y adecuó la investigación del crimen al nuevo código procesal penal. La creación de la guardia republicana aporta un cuerpo de policías altamente disciplinados desplegados en todo el territorio nacional; por otro lado el establecimiento del Centro de Comando Unificado, centraliza la gestión de las emergencias y la videovigilancia, priorizando los eventos y midiendo con sistematicidad los tiempos de respuesta para lograr que la organización de la seguridad se convierta en un sistema eficiente. Por último señalan que la disuasión policial no es la única manera de reducir el crimen, también lo son la prevención policial, la política social, el diseño urbano, etc. Pero señalan que la disuasión, en tanta evitación inmediata de la ocurrencia criminal, es una actividad incomparable con otras.

4. Preguntas de investigación

La pregunta central de dicha investigación se enfoca en poder explorar e interpretar cómo el aumento del punitivismo en materia de seguridad, el cual ha ubicado como centro a jóvenes pobres, configura políticas de seguridad de “prevención del delito”, como lo es el P.A.D.O. Y si a través de las diferentes dimensiones de las etapas del programa que serán estudiadas en dicha investigación ¿Finalmente se erige en un programa de vigilancia basada en lugares o basada en personas?

Además se plantean algunas preguntas específicas:

1. ¿Cómo se desarrolló la gestación del programa? ¿cuáles han sido sus bases fundacionales?

2. ¿Cómo se puede entender este tipo de medida de seguridad como parte de configuraciones políticas y sociales de mayor amplitud a través de los discursos de los implicados en el desarrollo del programa?
3. ¿Cómo se relacionan las medidas tolerancia cero o ventanas rotas con esta política?
4. ¿Cómo se relaciona el P.A.D.O. con la política de seguridad general?
5. ¿Qué tipo de criminología subyace a esta política?

5. Objetivo general y específicos

5.1 Objetivo general

Explorar los trasfondos filosóficos-políticos de las distintas etapas de gestación, desarrollo, y evaluación del Programa de Alta Dedicación Operativa (P.A.D.O) en Uruguay.

5.2 Objetivos específicos

- Indagar sobre las bases fundacionales de este tipo de política de seguridad, es decir su proceso de gestación.
- Interpelar los contenidos de los discursos oficiales sobre las principales dimensiones del programa, de las personas que estuvieron en el proceso de diseño y protocolización, tanto a nivel de política pública, como ejecutores policiales que subyacen en torno al P.A.D.O
- Analizar los contenidos de los discursos plasmados en material documental de las ex autoridades/responsabilidades ministeriales y policiales.

6. Marco Teórico

6.1 Ruptura histórica

Para comenzar es necesario señalar que las formas de vigilancia y de policiamiento han cambiado en las sociedades modernas. Wacquant (2010) señala que se han efectuado tres rupturas analíticas con el objetivo de diagnosticar la invención de un nuevo gobierno de la inseguridad social que combina el workfare restrictivo, es decir medidas de asistencia subsidiadas por el estado, que tienen como obligación una contraprestación laboral en un contexto de precarización del trabajo; con el prisonfare expansivo, esto es el conjunto de políticas que responden a problemas sociales a través de medidas punitivas involucrando varios elementos como cárceles, tribunales y a la policía. Esto tuvo la finalidad de poder explicar el giro político punitivo de Estados Unidos y otras sociedades avanzadas que continuaron en la línea de la desregulación económica y la reducción asistencial a fines del siglo XX.

Wacquant (2010) señala que las políticas de cohorte punitivo dan cuenta de una forma de estado norteamericano que limitó el aspecto económico, recortando políticas de bienestar social y ampliando la acción penal. Además hace mención que el aumento de la población carcelaria, el reclamo de las políticas de “tolerancia cero” como respuesta al delito, son consecuencia de la criminalización de la pobreza y la marginación. Wacquant (2000), sostiene que este tipo de políticas han puesto en el centro un paralelismo entre la lógica empresarial y la estructura policial, donde la multiplicación de efectivos policiales, el mayor equipamiento, la restructuración de funciones y la informatización de las acciones son características que definen a las políticas de tolerancia cero.

El poco énfasis en políticas de bienestar y el aumento de la punitividad son ejes centrales de gobiernos neoliberales que deciden incrementar el aparato penal, una de las evidencias son los altos presupuestos que se le otorga a las políticas en el combate al crimen en comparación con otras áreas.

Wacquant (2010) refiere a que el avance del estado penal es consecuencia de la inseguridad social. El Estado reforzó la participación en el ámbito penal, en detrimento de lo social y económico. La extensión del neoliberalismo como plan de desarrollo nacional es lo central, dejando desprotección social y desregulación del trabajo.

Para el autor es necesario volver a pensar a las políticas asistenciales y las penales en una vinculación constante, los dos tipos de acciones por parte del área gubernamental están enfocadas en los más pobres, sostiene que “está dictada por una misma filosofía conductista que se basa en la disuasión, la vigilancia, el estigma y las sanciones graduadas para modificar las conductas” (Wacquant, 2010, p. 408).

Wacquant (2010) hace referencia a que la contención punitiva de la marginalidad urbana por medio de la activación de redes de seguridad social junto con el despliegue de la policía, responde a un ejercicio de gobierno estatal. El autor señala que es debido al ascenso del neoliberalismo que la política penal toma un giro punitivo y que una de las lógicas institucionales que reafirma los objetivos del capital y la promoción del mercado es

un aparato penal expansivo, intrusivo y proactivo que penetra en las regiones más bajas del espacio social y el físico para contener los desórdenes y la confusión generados por la difusión de la inseguridad social y la profundización de la desigualdad, para desplegar la supervisión disciplinaria sobre las fracciones precarias del proletariado postindustrial y para reafirmar la autoridad del Leviatán con objeto de reforzar la legitimidad que están perdiendo los funcionarios elegidos. (Wacquant, 2010, p. 431)

6.2 Vigilancia, seguridad y peligro

El miedo se ha convertido en una característica estructural de la sociedad, donde la incertidumbre y lo impredecible es lo que prima en la búsqueda de “certezas”. Esa incertidumbre, produce sensación de miedo e inseguridad permanente.

En lo que respecta al tema de vigilancia, seguridad y los cambios que se han manifestado especialmente en la primera, Bauman y Lyon, (2013) sostienen que la contribución al mantenimiento de la seguridad constituye un argumento para poder establecer la vigilancia; en este caso el acto de vigilar se transforma en una razón sólida para proteger. Bauman (2013) aporta que uno de los mayores cambios que se ha establecido en la formas de vigilar es que estamos en presencia de un mundo saturado de dispositivos de vigilancia y eso se ha vuelto una necesidad: "por un lado estamos más

protegidos que cualquier generación anterior; por otra parte, sin embargo, ninguna generación anterior, o preelectrónica, experimentó como la nuestra la sensación cotidiana de inseguridad a todas horas" (pp. 112-113). La mayoría de nosotros se ha vuelto adicto a la seguridad, en palabras de Bauman (2013), "todos necesitamos designar a los enemigos de la seguridad para evitar ser considerados parte de ellos" (p. 111). Sentimos la necesidad de confiar en dispositivos de vigilancia todo el tiempo y en políticas que nos den seguridad.

Lyon (2013) sostiene que en el avance del siglo XXI la seguridad es un tema de prioridad política donde las maneras de proporcionar seguridad engloban una serie de técnicas y tecnologías de vigilancia que protegen de riesgos amorfos y misteriosos. Sin embargo parece que la vigilancia, establecida y justificada como proceso para garantizar la seguridad, acaba teniendo como consecuencia un estado de inseguridad.

Como observa Lyon (2013), "Hoy en día las inseguridades son el corolario de las sociedades secularizadas" (p. 114); a partir de lo cual se puede decir que para entender las tecnologías de la in/seguridad, no alcanza con pensarlas como productos tecnológicos de información y comunicación, sino que son parte de configuraciones políticas y sociales de mayor amplitud que adoptan relación estrecha con los riesgos y con la incertidumbre. Sostiene que si entendemos a la vigilancia como servidora de la seguridad, los dispositivos que aparecen como medio, como por ejemplo las cámaras en las calles, que recogen todo tipo de datos e información que se consideran una respuesta a un riesgo, se hace necesario escuchar gente que se pregunte el "¿Por qué?" o el "¿Para qué?", de esos fenómenos de control y vigilancia a los que estamos siendo sometidos de forma incremental. Es necesario, en la opinión de Lyon, que se despierten ideas que atiendan a considerar otras maneras de lo que va mal en el mundo y otras formas de curar esos males. Bauman agrega que el deseo de vigilancia parece traducirse en una paz final del cuerpo y de la mente. El autor entiende que esta idea es la esencia de la idea popular de "orden", "La insaciable e insatisfecha sed de orden nos hace experimentar la realidad como un desorden y nos llama a reformarla. Imagino que la vigilancia es una de esas industrias que nunca se quedarán desfasadas y necesitarán reconvertirse" (Bauman y Lyon, 2013; p. 123).

6.3 Policía y control

Cuando se centra la mirada en la policía hay determinadas consideraciones importantes que mencionar. Sain (2008), desarrolla elementos que hacen entender el ¿Qué hace la policía, y cómo lo hace? En primer lugar señala que la policía conforma lo que se denomina la seguridad pública, esta constituye un entramado de estructuras y procesos institucionales que tienden a desarrollar las estrategias y políticas de seguridad pública, además de la dirección y administración del sistema institucional a través del cual se llevan a la práctica las consideraciones anteriores. El autor señala que:

En este marco, una política de seguridad pública es el conjunto de estrategias e intervenciones públicas implementadas por diferentes actores estatales y sociales -públicos y privados- a los efectos específicos de abordar y resolver aquellos riesgos y conflictos, concretos o previsibles, de carácter violento y/o delictivo, que lesionan los derechos y las libertades de las personas en un determinado ámbito espacio – temporal. Se trata, pues de una política de gestión de determinada conflictividad social, esto es, de aquella conflictividad que se manifiesta en hechos de violencia y/o acciones delictivas, todo ello mediante su prevención, conjuración e investigación administrativa y/o la persecución penal de los responsables. (Sain, 2008, p. 67)

Agrega que el centro de la política de seguridad pública es la gestión estratégica del control del delito, además del permanente diagnóstico situacional de la seguridad pública, se toma la forma general del delito, la existencia en el escenario, la evolución, como se manifiestan las modalidades, todo esto amalgamado en un espacio – tiempo que permite un despliegue policial que actué en prevención del delito.

En cuanto a la policía, Garland (2005) señala que no se ha dado un proceso de reconstrucción de instituciones, sino más bien lo que se ha producido es un cambio en la actividad policial que se ha vuelto “más astuta, más focalizada, más ajustada a las circunstancias locales, más sensible a la presión pública, más predispuesta a trabajar con la comunidad y a subrayar la prevención” (Garland, 2005, p. 278). Agrega que a esto lo acompaña el avance en la tecnología informática y las nuevas técnicas de “management”, han sido entrelazadas para alcanzar un control más estrecho y una conducta orientada a la resolución de problemas. Garland sostiene que las estrategias contemporáneas de

actividad policial como “ventanas rotas” y “tolerancia cero” se enmarcan en una inversión de los viejos supuestos criminológicos. En estas nuevas estrategias, la policía juega un papel mucho más central, ya que se cree que la policía reduce el delito a través de la disuasión, la prevención, el control situacional, control policial agresivo, etc.

En la criminología actual los delitos menores importan, los controles situacionales moldean los comportamientos y las penalidades disuasivas son un recurso central para el control del delito. Todo esto es la base común de las criminologías de la vida cotidiana y de la más punitiva criminología del otro. (Garland, 2005, p. 305)

En el recorrido la historia de la policía moderna, se puede destacar algunos cambios en el accionar de la misma. Sain (2008), plantea que más allá de las diversas formas de organización y de función que ha tenido la policía moderna, esta constituye la institución que se encarga de mantener el orden público y la seguridad de los ciudadanos, bajo órdenes de las autoridades políticas. Para esto desarrollan un conjunto de labores que se ubican en torno a controlar el delito y los desórdenes públicos. La policía pasa a cumplir funciones “negativas”. El autor menciona que en el siglo XVII y XVIII, contexto de monarquías europeas,

la policía, más que una institución estatal recipiendaria del monopolio de la coacción física legítima orientada a llevar a cabo, en el ámbito interno, la prevención, detección e investigación de delitos y el mantenimiento del orden, se constituyó como una técnica de gobierno propia de Estado. (Sain, 2008, p. 75)

Retoma la manera que Michael Foucault (1978) había denominado a esto, la policía no era más que el “arte de gobernar”. Foucault (1978), al desglosar los principios de la biopolítica, encuentra que los mecanismos de poder que lo conforman son de diferente nivel: son jurídicos legales, disciplinarios y de seguridad, centrándose en los dispositivos de seguridad. Foucault señala que “el arte de gobernar se despliega en un campo relacional de fuerzas. Y eso es, a mi parecer, el gran umbral de modernidad de dicho arte” (1978, p. 356). El autor entiende que las relaciones de fuerzas se conjugan en dos conjuntos de “tecnologías políticas”, una de ellas es la policía.

La policía para Foucault era la manera que bajo una razón de Estado constituía la totalidad de los recursos para acrecentar las fuerzas de este, desde el interior del mismo. Foucault resume que la policía

En el fondo, y de manera general, tendrá que regir -y ése será su objeto fundamental- todas las formas, digamos, de coexistencia de los hombres entre sí (...) Los teóricos del siglo XVIII lo dirán en el fondo la policía se ocupa de la sociedad. (Foucault, 1978, p. 375)

No obstante, a medida que pasa el tiempo, cerca de fines del siglo XVIII y comienzos de XIX, la policía se transforma en una parte fundamental que acompaña la reconfiguración del Estado Moderno y la constitución de nuevas modalidades gubernamentales. La policía pierde las facultades del manejo de la economía y la población, para lo que surgen otras instituciones y se reduce a ser “un aparato o una cantidad determinada de instrumentos que van a asegurar la prohibición o la represión del desorden, de las irregularidades, las ilegalidades, los diversos tipos de delincuencia” (Sain, 2008, p. 76). La policía pasa a cumplir funciones meramente negativas, este cambio se da bajo una reconversión de la institución en un contexto del liberalismo político y supuso tres procesos fundamentales que hicieron a la policía moderna; se trató de minimizar el papel que tenía la policía, supuso un proceso de legalización e implicó un proceso de criminalización donde se ubicaba como una agencia que hacía “cumplir la ley” ante la criminalidad.

Según Sain (2008), la policía es una institución pública organizada y dirigida por el gobierno; es una institución especializada porque sus basamentos son doctrinales, organizativos y funcionales; además de ser una institución profesional porque busca una alta calidad en el desarrollo de funciones basadas en una estructura burocrática y jerárquica. La policía moderna constituye una institución central encargada de la regulación interna de las sociedades, y tiene la competencia y atribución exclusiva de hacer uso de la fuerza física real o potencial. Sain (2008) señala que para controlar el delito se deben desarrollar un conjunto de labores tendientes a prevenir, conjurar e investigar hechos delictivos o actividades criminales, entonces se necesitan dos formas de policiamiento, el preventivo y el complejo. El policiamiento preventivo se define como

El conjunto de tareas y actividades policiales tendientes a evitar u obstaculizar la posibilidad de cometer un delito, o a identificar e impedir la realización de hechos o actos que, dadas determinadas circunstancias y elementos objetivos concurrentes, pudieran resultar delictivos. Ello puede suponer una serie de diversas labores desenvueltas mediante acciones disuasorias inmediatas y directas

de hechos que impliquen un riesgo o peligro evidente y que están orientados a su prevención directa. (Sain, 2008, p. 92)

El policialmente preventivo en términos del autor, se centra en lo que denomina “delitos patéticos”; estos delitos son los eventos que presentan características fenomenológicas, Sain (2008) los define como delitos que son de alta visibilidad, ocurren en la vía pública, vienen cargados de violencia, se desarrollan en un determinado espacio y cuentan con una significativa regularidad territorial y fenoménica. A lo que agrega que este tipo de policiamiento no impacta sobre las causas sociales que favorecen o condicionan la ocurrencia de los delitos. Simplemente disuaden el delito en el mejor de los casos.

Sain (2008) afirma que

La actuación policial preventiva, como toda modalidad específica policial es parcial y selectiva. Porque no abarca el conjunto de eventos o problemáticas delictivas registrables. Y selectiva porque, sobre la base de ciertas prácticas estigmatizantes proclives a construir un delincuente modelo y/o delitos atendibles, recae sólo sobre ciertas personas, sectores o estratos sociales específicos o sobre ciertos tipos de hechos delictivos. (p. 94)

6.4 Estigma y violencia institucional policial

Otro de los conceptos centrales presentes en el trabajo es el concepto de estigma. El PADO impacta directamente en los barrios donde la ocurrencia de delitos (hurtos y rapiñas) es mayor. Estos barrios coinciden con ser los más vulnerables a nivel económico, cultural, y social. La intervención se focaliza en grupos vulnerables, generalmente jóvenes varones. Su forma de vivir es pensada, para muchos, como algo que no está dentro de los parámetros de “normalidad”. Esa “manera” de hacer las cosas y vivir su vida del día a día es lo que los condiciona y estigmatiza. Generalmente es doble o tripe la estigmatización; por un lado no solo su manera de vestir, donde viven, cómo hablan y qué música escuchan, sino también la edad y el sexo, los varones jóvenes son el blanco en la mira de un “potencial delincuente” para la sociedad entera y por eso debe ser vigilado, controlado, y reprimido. Esto es determinante para poder traer el concepto de estigma de Goffman. El autor señala que el estigma

se refiere a signos corporales con los cuales se intentaba exhibir algo malo y poco habitual en el status moral de quien los presentaba. Será utilizado para referirse a un atributo desacreditador en un individuo. La sociedad establece los medios para categorizar a las personas y el complemento de atributos que se perciben como corrientes naturales en los miembros de cada una de esas categorías. El medio social establece las categorías de personas que en él se pueden encontrar. Es probable que al encontrarnos ante un extraño las primeras apariencias nos permitan prever en qué categoría se halla y cuáles son sus atributos, su identidad social. El carácter que atribuimos es una identidad social virtual. La categoría y atributos que, según puede demostrarse, le pertenecen, es una identidad social real. El extraño que está presente ante nosotros puede demostrar ser dueño de un atributo que lo vuelve diferente de los demás (dentro de la categoría de personas a la que él tiene acceso) y la convierte en alguien menos apetecible. Dejamos de verla como una persona total y corriente para reducirlo a un ser inficionado y menospreciado. Es un estigma. A veces se llama defecto, falla o desventaja. Esto es una discrepancia entre la identidad social virtual y la real. (Goffman, 2006, pp 11-14)

Estos mismo jóvenes varones de las periferias de las ciudades son afectados por el abuso y la violencia policial, “en términos más generales las relaciones entre policías y jóvenes cristalizan a través de la violencia física, la vigilancia constante y el control desde la óptica de la dominación territorial del Estado” (Mosteriro et al. 2016, p. 12)

La violencia institucional adquiere más visibilidad cuando se trata de organismos que tienen otorgado el uso legítimo de la fuerza en caso de ser necesario, la policía es uno de ellos. Constela, (2014) señala que

La violencia institucional se entiende como el conjunto de actos sistemáticos llevados a cabo por las agencias legitimadas para el uso de la fuerza cuando, en la realización de sus facultades, la institución se exceda en su ejercicio. Puede tratarse tanto de una aplicación más gravosa como una arbitrariedad o discrecionalidad manifiesta que constituya un hecho ilícito. En ciertos casos se tratará sencillamente de un accionar delictivo pero, en otros, podrán existir normas jurídicas que avalen este accionar violento; sin embargo, ambos casos tendrán en común no respetar los Derechos Humanos. (Citado por Mosteriro et al. 2016, p. 17)

Sin embargo, como señala (Mosteriro, et al., 2016) la violencia policial puede verse reflejada en un conjunto de aspectos del cotidiano, la zonificación de prácticas institucionales a intervenir determinados territorios, haciendo el ejercicio a priori de la definición de zonas con determinados niveles de peligrosidad y riesgo es una de las tantas situaciones en la cual se está ejerciendo violencia institucional policial.

Tomar la decisión de intervenir el territorio en base a indicadores delictivos, de manera exclusiva, para justificar el accionar policial en dicha zona solo contribuye a fomentar y criminalizar la pobreza. El uso de la violencia física, autorizado para regular el comportamiento de individuos que amenacen el orden establecido que ejerce la policía como cuerpo encargado de combatir el delito genera algunas dudas, la “represión” como señala Mosteriro et al. (2016) “es una función latente” que al parecer es solo usada cuando la situación lo amerita para restablecer el orden. Sin embargo este trabajo avanza en poder dar a conocer la creciente tensión que existe entre las prácticas preventivas y represivas, dejando establecido que muchas veces es muy fina la línea que está en juego entre ambas maneras de ejecutar acciones. Si la policía procede y genera daño pero eso ayuda a reducir delitos, no se va a considerar como tal. Muchas veces parece que cualquier medio es válido para lograr un objetivo.

La actuación policial preventiva es focalizada en delincuentes que han sido víctimas de estereotipos contruidos por una sociedad punitiva, y es focalizada en territorios sociales vulnerables, es por esto que “para algunos adolescentes y jóvenes que cargan con estigmas de peligrosidad –asociados a la inseguridad, violencia y delito– las respuestas suelen ser más punitivas que de corte social” (Mosteriro et al., 2016, p. 24).

7. Aspectos Metodológicos

7.1 Estrategia metodológica

La presente investigación es de carácter exploratorio por lo tanto está enmarcada bajo el paradigma cualitativo, el mismo tiene una naturaleza flexible, semiestructurada, y multicíclica que permite explorar al mayor nivel el problema de investigación.

El paradigma cualitativo, como señala Sandoval (2002), es privilegiado en cuanto a que

La construcción de objetos de conocimiento dentro de las diversas tendencias de investigación cualitativa obedece a un proceso de esclarecimiento progresivo en el curso de cada investigación particular. Esto significa que el proceso se alimenta continuamente, y en, la confrontación permanente de las realidades intersubjetivas que emergen a través de la interacción del investigador con los actores de los procesos y realidades socio-culturales y personales objeto de análisis, así como del análisis de la documentación teórica, pertinente y disponible. (p. 41)

Como señalan Taylor y Bodgan (1986) citados por Quecedo y Castaño (2002), destacan que el enfoque cualitativo busca comprender conceptos desde los datos y no desde la verificación de teorías preestablecidas, el estudio se da en un contexto determinado y no en circunstancias aisladas del mismo. El contenido de información recabada procede de personas que estuvieron en el proceso de gestación, desarrollo y evaluación del programa, por lo que los contenidos dependen del proceso de interpretación que esas personas realicen en el contexto en el cual se ubican. El propósito que tiene la investigación en términos generales es comprensivista/interpretativa. La estrategia metodológica para abordar el problema de la investigación y dadas las características del mismo es un estudio de caso, el cual se define como una indagación empírica que “Investiga un fenómeno contemporáneo dentro de su contexto real de existencia, cuando los límites entre el fenómeno y el contexto no son claramente evidentes y en los cuales existen múltiples fuentes de evidencia que pueden usarse” (Robert Yin citado por Sandoval, 2002, p.91).

El paradigma cualitativo es la mejor opción para ser utilizado en esta investigación teniendo en cuenta que el problema de investigación trae aparejadas interrogantes que no pueden ser contestadas desde una investigación estructurada, este diseño está abierto a una reflexión y modificación constante a lo largo de dicha investigación, en base a los contenidos que surgieron a medida que se realizó el trabajo de campo.

La flexibilidad en el diseño permite que la estrategia de investigación y la información relevada en el campo de estudio tengan una articulación interactiva. Se debe señalar que si bien las ventajas de la investigación cualitativa para esta investigación son más que las desventajas, una de estas últimas son los problemas de validez y confiabilidad

(Lévano, 2007), además los resultados no siempre pueden ser generalizables. En este tipo de investigación donde están implicadas instituciones, autoridades, responsabilidades públicas, etc., es necesario no descuidar nunca la actitud de sospecha del tipo de información que nos proporcionan. Es necesario advertir que la información recabada proviene de percepciones, discursos, opiniones de personas que fueron parte de la elaboración del programa por lo que no se debe abandonar en ningún momento por parte del investigador la postura crítica y reflexiva hacia la información que recibe.

Se constatan dos fuentes de datos: entrevistas y notas de prensa, estas últimas asumen carácter documental. En el caso de las entrevistas el muestreo es bola de nieve, mientras que para la selección de documentos que plasmen los discursos de políticos y/o ex responsabilidades ministeriales se trabajó en la selección de notas bajo un criterio de relevancia para con el tema de investigación.

La técnica de investigación utilizada es la entrevista, la cual puede definirse como “una interacción verbal cara a cara constituida por preguntas y respuestas orientadas a una temática u objetos específicos” (Oxman, 1998, p.9). A partir de esta interacción verbal cara a cara se analizan los discursos y percepciones que tienen los entrevistados sobre el tema de estudio. Se realizaron entrevistas abiertas y otras semiestructuradas a las personas que estuvieron en el proceso de gestación, desarrollo y análisis del programa; como señala Alonso (s/f), las entrevistas tienen la ventaja de “obtener información de carácter pragmático, es decir, de cómo lo sujetos diversos actúan y reconstruyen el sistema de representaciones sociales” (p. 226). El soporte de registro fue una grabadora y luego de realizada la entrevista se efectuaron notas de campo.

El uso del material documental goza de ciertas ventajas según Valles (1997), son de gran utilidad, por ejemplo, el bajo coste de una gran cantidad de información, que muchas veces es de carácter periódico; suele producirse en contextos naturales de interacción social, minimizando la reactividad, son exclusivos, es decir tiene un cierto carácter único; y también poseen historicidad, tanto los escritos, las imágenes, o voces grabadas permanecen en el tiempo si se han conservado. La utilidad de las notas de prensa en dicho trabajo se centra en poder conocer los discursos, pensamientos y opiniones de jefes del ministerio del interior en la administración pasada con respecto al P.A.D.O, ya que no se pudo concretar entrevistas con dichas personas. Por lo tanto, se hace uso de las ventajas de las notas de prensa para usarlas con un carácter documental, aportando

información al campo de la investigación, con el fin de usar su contenido para el análisis posterior.

El marco temporal de dicha investigación se enmarca en un suceso de la actualidad, el Programa de Alta Dedicación Operativa se pone en marcha en el año 2016 y aún continúa vigente. La población de estudio son las personas que estuvieron en el proceso de gestación, desarrollo y análisis del P.A.D.O. La unidad de análisis es el programa en sí mismo, política pública P.A.D.O. La unidad de registro en este caso corresponde a personas y documentos que plasmen los discursos de autoridades/responsabilidades ministeriales y policiales.

7.2 Relevamiento de campo

Las entrevistas que se realizaron fueron dirigidas a los jefes del Ministerio del Interior en el año 2018, estas personas tenían cargos técnicos en su función como también policiales. Durante el primer semestre del año 2018, se realizó el relevamiento de campo pautado para el presente trabajo. Dos fueron las fuentes de datos que se tomaron como centrales en el proceso de realización de campo, una de ellas fueron siete entrevistas individuales y una entrevista grupal a policías que trabajaban en el P.A.D.O. Las entrevistas que se realizaron fueron dirigidas a personas que cumplían cargos de asesores y directores con perfiles técnicos dentro del Ministerio del Interior, dichas autoridades no se encuentran actualmente desarrollando funciones en el Ministerio ya que pertenecían a la administración del gobierno anterior. A su vez se realizaron entrevistas a policías; por un lado se entrevistó a policías que formaron parte del programa y por otro lado se entrevistó a un ex jefe departamental de dicho programa.

Asimismo a través de los diferentes portales de noticias se procedió a recabar noticias en las cuales autoridades ministeriales de la pasada administración, (período en el que se da comienzo al P.A.D.O), dieran cuenta de las posturas, opiniones y discursos sobre el tema de estudio; así como también la postura de representantes de la Fiscalía General de la Nación en cuanto al nuevo Código del Proceso Penal y su relación con los delitos.

7.3 Plan de análisis

La estrategia de análisis utilizada para realizar el análisis de los materiales se centra en interpretar los contenidos que se plasman en los discursos de los entrevistados y las declaraciones brindadas en las notas de prensa.

En función de los objetivos de la presente investigación, se toman en cuenta tres dimensiones para el análisis que demuestran los diferentes momentos que atravesó el P.A.D.O para su ejecución final. La primera de ellas refiere a la gestación del programa, las subdimensiones que la componen son la importancia de una política de seguridad ciudadana, la cultura organizacional, los modelos de prevención: el modelo de prevención situacional del delito, la dimensión de lo internacional en el programa, y los tipos de policiamiento.

La segunda dimensión se centra en el análisis del desarrollo del programa, cuyas subdimensiones se centran en mostrar el uso de la tecnología (la georreferenciación, mapas de calor, GPS, tablet a bordo, sistema PredPol), el lugar de lo focalizado (la ciudad, el circuito, el segmento, los puntos calientes), ecología del delito (características de la zona a intervenir y elementos que estimulan el delito).

Finalmente se considera pertinente la dimensión relativa a la evaluación de dicho programa, donde las configuraciones del impacto de la política marcan momentos distintos en lo relativo a la manera de pensar la inseguridad basada en cuestión de seguridad y no en términos de un fenómeno multicausal con carácter de cuestión social.

8. Análisis

8.1 La gestación del programa

8.1.1 La cultura organizacional

El Programa de Alta Dedicación Operativa se enmarca en un proceso de reforma de la cultura organizacional de la policía. Paternain (2014) señala que la Policía Nacional se encontraba desafiada por una vieja matriz de gestión, y un Ministerio del Interior “policializado”. La policía en sus orígenes tenía un fuerte componente político, dirigido por figuras partidarias en todo el país (Vila, 2012). Una de las transformaciones que se

concretan es el pasaje de una estructura policial piramidal cerrada, a una más horizontal y flexible, con el objetivo de mantener el orden público y controlar el delito, en términos de Sain (2008) esta es la función que cumple la policía moderna, pasando a tener funciones “negativas”.

Es por esto que la manera en la cual se piensa el programa y se ejecuta está estrechamente ligada a las nuevas formas de funcionamiento de la policía. Para procesar determinadas transformaciones era necesario romper con la estructura organizacional que se venía teniendo. Ex autoridades señalan que las viejas estructuras policiales se encontraban mutando, es decir que desde las cúpulas ministeriales se vislumbraban cambios. Específicamente el ex director de la Policía Nacional Cro. General retirado Mario Layera señala que durante mucho tiempo la imagen que predominó fue la del policía “Atrincherado en la comisaría, que recibía con gesto hosco al civil que llegaba a plantear una denuncia o una mera queja. Luego, cuando se consumaba un delito, los policías salían en tropel para ir en busca de los autores y con mayor o menor fortuna capturarlo. Esa imagen es la que ahora la institución pretende cambiar” (Rossello, Renzo, 2016, La hora de la violencia criminal. *Diario El País*).

Cuando el ex Director de la Policía Mario Layera asume, señala uno de los ex asesores del ex Ministro del Interior Eduardo Bonomi, hacía tiempo se venía procesando una reestructura de la jefatura de Montevideo. Algunos de los cambios que se presenciaban son la eliminación de lo que se conocía como radio patrulla, además se crearon cuatro seccionales de investigación, divididas por temáticas, en cada departamento. La misma descentralización ocurre en las comisarías que también se agruparon por zonas. Asimismo, la toma de decisiones dentro de las comisarías comienza a mutar, ya no pasaba todo por una escala jerárquica, se vuelve más horizontal y flexible. La idea de la reestructura es romper nudos de poder, asegura el entrevistado. Con la creación de las jefaturas operacionales se concreta todos estos cambios de la cultura organizacional policial. El P.A.D.O en la cultura de organización interfiere intentando generar un nuevo modelo de comisaría. Según este asesor las comisarías tenían problemas organizacionales y de desvíos, estos problemas tenían que ser resueltos a través de un modelo nuevo, orientado a la gente, que intentara tecnificar la profesión del policía, de ser una profesión. En un principio la organización del programa experimenta dar respuesta al patrullaje a través de las U.R.P.M (Unidades de Respuesta Policía Montevideo). Estas unidades se encargaban de la respuesta de emergencias 911, por lo

que no les quedaba tiempo libre para hacer el patrullaje con finalidad preventiva. En segunda instancia, se convoca al Grupo de Reserva Táctica (G.R.T), una de las entrevistadas señala que en ese momento es cuando se comienza a trabajar dentro de la zona cinco, que es la unidad especializada, la cantidad de policías no alcanzaba para dicho cometido, podrían saturar dos o tres comisarías por plazos cortos. “Entonces ahí empezamos a trabajar con un grupo dentro de la zona cinco que es la unidad especializada, que era el G.R.T, pero claro eran pocos policías los que tenían ellos y podríamos saturar dos o tres comisarías por un plazo de una semana y después teníamos que cambiar”. (Ex autoridad de la U.A.C). Es por esto que se intenta crear unidades que solo se dediquen al patrullaje preventivo; lo que se intenta hacer es focalizar una política de seguridad que antecede a la ocurrencia del hecho delictivo, el plan piloto es el antecedente directo del P.A.D.O. El problema de horarios tradicionales de los policías afectaba el patrullaje, trabajaban 24 por 48 horas, o 24 por 72 hs. Por eso se decide hacer un horario de trabajo de ocho horas por día durante tres días, luego de dos meses de aplicado este plan piloto de patrullaje en la seccional 25 Layera lo universaliza.

Asimismo, unos de los problemas que se puede señalar con respecto al programa, es que el control sobre aquellos policías que trabajan en P.A.D.O se sostuvo con una mirada bastante policial, quedando concentrado en esa órbita, no como las autoridades pretendían en un primer momento, donde el objetivo estaba dado por conformar una mirada policial en lo operativo, pero con presencia de funcionarios civiles en el control, (Ex autoridad del Área de Gestión y Seguimiento Presupuestal del Ministerio del Interior). Esta cuestión demuestra como las herramientas desplegadas para la prevención del delito asume un perfil netamente policial. No se da lugar a la participación de técnicos civiles para controlar la ejecución del programa.

Layera señala que cuando las comisarías controlaban el patrullaje había “anarquía y descontrol”, por esto se trató de reducir las dependencias que ofrecen la capacidad de que el policía se quede en la comisaría. (Draper, Guillermo, 2016, La policía quiere reducir el número de comisarías para fortalecer el patrullaje y evitar que los efectivos puedan “ocultarse” adentro. *Semanario Búsqueda*).

Jorge Vázquez, señala que por primera vez, de la mano de la “nueva policía” se observa buenos resultados para combatir el delito actual y prevenir los eventuales delitos que puedan llegar desde otras zonas de la región. Esta entrevista fue realizada en el primer año de implementación del programa, es decir cuando todavía se vislumbraban resultados

positivos y no se había constatado el aumento potencial de los delitos de hurto y rapiña, como ocurrió desde fines del 2017. (Presidencia de la República, 2017). Desde las ex autoridades ministeriales el mensaje era que las estructuras se encontraban en proceso de cambio, y que eso propiciaba un escenario que ayudaba a la prevención y reducción del delito, en este escenario es que luego se comienza a gestar el programa.

8.1.2 Modelos de policías

La policía forma parte de la seguridad pública, que tiene como cometido desarrollar estrategias en el combate del delito, la importancia del aspecto institucional es central, ya que es el medio por el cual se llevan adelante las formas de intervención a efectos de abordar y resolver, lo que Sain (2008) denomina como riesgos y conflictos de carácter violento y delictivo.

Dos modelos de policías son el centro del debate en el Programa de Alta Dedicación Operativa, el primero, el modelo de vigilancia y control, que corresponde con el más antiguo, representa la primera concepción de la Policía, instaurada para la vigilancia y permanente uso de la fuerza en caso de ser necesario.

Según los argumentos de los entrevistados este modelo no es el modelo que primaba en la gestión policial de la anterior administración de gobierno, sino el modelo de servicio policial, identificado por un modelo más flexible de organización de funciones y cargos. Un policiamiento basado en la prevención del delito.

Layera señala que "Tenemos que pasar del policía cazador, al policía cuidador, lo que implica un gran cambio en nuestra cultura" (Rossello, Renzo, 2016, La hora de la violencia criminal. *Diario El País*). En línea a lo que señala Garland (2005) se ha producido un cambio en la actividad policial, la policía se ha vuelto "más astuta", más focalizada, más empática con la comunidad, más cercana a trabajar en formato de prevención.

La idea de las ex autoridades en ese momento fue reforzar la presencia policial en determinados barrios, donde el delito es mayor, y que primara el modelo de servicio, donde los policías generarán contacto con los vecinos, intercambiando a diario y visualizando los diferentes problemas que planteaba la gente. (Rossello, Renzo, 2016, La hora de la violencia criminal. *Diario El País*). En palabras de uno de los entrevistados,

“Eso es una tarea netamente policial, eso, a ver yo soy policía, porque soy un servidor público, me debo a la ciudadanía de bien, y esa es mi tarea” (Ex Jefe departamental del P.A.D.O).

Los entrevistados destacan la importancia de gestionar la seguridad en base a la evidencias, señalando que la intuición era lo que primaba en el accionar policial. El accionar delictivo se puede prevenir porque se sabe dónde puede ocurrir, anteriormente el patrullaje era aleatorio, la experiencia de los policías era lo que primaba, aseguran los entrevistados. Para dicha transformación se creó la Unidad de Análisis Criminal (U.A.C), con el objetivo de diseñar estrategias de disuasión criminal para que el crimen se redujera, el P.A.D.O fue una de ellas.

Uno de los evaluadores externos del programa, señala que se constatan dos escuelas de policía, por un lado un policía que tiene que ir tras “el delincuente”, y por otro lado un policía que debe intentar prevenir el delito, “capaz que el rol de la policía uruguaya siempre ha sido el de ir a buscar al delincuente o perseguir el delito o irle de atrás. El rol de prevención, creo que es algo medio nuevo, que todavía falta un poco más desarrollarlo, y es parte de esto también”. (Evaluador externo del P.A.D.O)

El P.A.D.O surge como una necesidad de presencia policial en las calles, por lo que en pocos días los prepararon para ese cometido, sin embargo sacar a la policía a la calle a cumplir una labor preventiva ha sido muy difícil, una de las entrevistadas señala que no se ha podido generar una transformación total en la policía uruguaya que comprenda que la prevención del delito tiene que primar sobre la represión del mismo.

“Aunque te parezca mentira mira que fue una revolución sacar al policía de la comisaría y mandarlo a patrullar a la calle, ¿por qué?. Todavía no hemos logrado ese chip que es, tenemos que prevenir antes de que ocurra el delito, y no estar dentro de la comisaría, y esperar a que la vecina venga a decirme me robaron, tenemos que salir a la calle para prevenir eso, ese es el cambio de paradigma de prevención sobre la represión, hay que reprimir por supuesto si ocurre el delito, pero porque esperar a que ocurran, entonces aunque te parezca mentira eso, para que un policía entienda eso nos costó y nos sigue costando muchísimo (Ex autoridad de la U.A.C).

Los policías que trabajan en P.A.D.O señalan que desarrollan una tarea preventiva que intenta reducir hurtos y rapiñas, pero que a medida que pasó el tiempo incorporaron otras tareas, como el control de vehículos y control de personas “somos policías y si

vemos algo que está fuera de lugar obviamente que tenemos que actuar” (Entrevista Grupal a Policías).

En términos concretos, el modelo policial de servicio es el que pone en el centro a la prevención, frente a lo reactivo. Sin embargo para algunos el programa es netamente prevencionista, y otros entienden que es una combinación de lo preventivo y lo reactivo, por lo que no queda claro en qué tipo de política se puede clasificar al programa, o si en realidad en su esencia es las dos cosas al mismo tiempo, camuflado en una política netamente prevencionista.

8.1.3 La dimensión de lo internacional

El Programa de Alta Dedicación Operativa se enmarca en un proyecto de seguridad ciudadana, donde intervienen directamente las consultorías internacionales sobre el tema de policiamiento basado en puntos calientes. Lo internacional sirve como puntapié para traer esta medida que conjuga lo local y lo global, en un contexto de suba de la conducta criminal en el país. En lo que respecta a lo institucional, hay una parte importante del rol del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), un componente de formación traído por expertos internacionales y analistas del Ministerio que trabajaron en la parte geoestadística.

Layera señala que "Este sistema es una adaptación de las experiencias que han realizado otras policías de las que hemos aprendido, como las de Nueva York (EE.UU.) y Reino Unido" (Rossello, Renzo, 2016, La hora de la violencia criminal. *Diario El País*). A través de consultorías internacionales, expertos traídos con fondos del BID, se incorpora la filosofía entre lo local y lo global, a lo que uno de los entrevistados señala que

“En Europa esto es moneda corriente, EEUU también, mismo perro distinto collar, acá quizá algunas cosas ya se venían hablando, otras son, cuando hablan Chile o Colombia del plan cuadrante te hablaba de un modelo de patrullaje basado más o menos en las mismas políticas” (Ex autoridad de la División de Desarrollo Institucional del Ministerio del Interior).

El ex Ministro del Interior Eduardo Bonomi, llamó a licitación internacional a Universidades que tuvieran algún centro de Criminología y que estudiaran la prevención situacional del delito para aportar en el desarrollo del programa. Entre la Universidad de Cambridge, el Instituto Galindo, y la John Jay Collage of Criminal de New York se creó

un equipo que trabajara en pensar la prevención del crimen y parte de la investigación criminal.

Una de las características del programa es que las experiencias extranjeras fueron tomadas en cuenta a la hora de pensar el programa en nuestro país. Una de las entrevistadas señala que su equipo fue a España e Inglaterra a las universidades de Cambridge y de London para capacitarse, asimismo se convocó la presencia de expertos a Uruguay que capacitaron en la Escuela Nacional de Policía, tanto a policías como a miembros de la UAC, asegura que es en ese momento que comienza a conocer la lógica de programas basados en “puntos calientes”, y que es a partir de esas capacitaciones que comienzan a surgir las ideas para gestar un programa similar en Uruguay.

8.1.4 Lo estratégico en la prevención

Vila (2012) señala que luego del “giro a la izquierda”, escenario de diferentes cambios sociales y económicos en la configuración del poder, la sociedad comenzó a demandar políticas de seguridad. Esto puede verse como punto de partida a la existencia de un panorama que buscó configurar un escenario de apuesta contra la criminalidad integrado y profesionalizado. Como advierten Basombrío y Dammert (2013) el control del delito es uno de los factores centrales de las políticas de seguridad pública y justicia penal. La policía es quien cumple este mandato para mantener el orden público a través del uso legítimo de la fuerza.

La Unidad de Análisis Criminal y el Sistema de Gestión de Seguridad Pública son herramientas estratégicas, según los argumentos de los entrevistados, para llevar a cabo este programa que tiene como objetivo la reducción del delito a través de una gestión basada en la evidencia. Señalan que lo estratégico, la tecnología y la georreferenciación son fundamentales. El programa se configuró para prevenir delitos de hurto y rapiñas, delitos que son violentos (en el caso de la rapiña) y que ocurren con mayor frecuencia. Lo que Sain (2008) denomina “delitos patéticos”; estos hechos ocurren en territorios específicos. Sobre eso se basa el programa, generando mapas de calor que indiquen la mayor o menor presencia de delitos, dando como respuesta el incremento de actividad policial, este tipo de herramienta no impacta sobre las causas sociales que favorecen o condicionan la ocurrencia de los delitos.

La reubicación de la policía, como papel estratégico y excluyente de la prevención, el control y la respectiva represión de la criminalidad son elementos

constitutivos en la esencia de las políticas que ha implementado el Ministerio del Interior (Paternain, 2014).

Se pasa de una “gran cartelera con pinchos” que indicaba los lugares donde patrullar, a un “mapa digital del delito”, en esencia parece ser lo mismo de siempre, sin embargo al encontrarse en un mapa digital, el uso de la tecnología se justifica como elemento importante para el combate del delito. Los entrevistados señalan que era un modo bastante precario que dejaba de lado la estadística, y lo metodológico, lo cual ahora cobra fuerza.

La estrategia del Programa de Alta Dedicación Operativa fue armar una unidad especial centralizada en la Dirección Nacional de Policía para todo el país. El antecedente del P.A.D.O tuvo un momento anterior donde se pretendió que algunas comisarías tuvieran una Unidad de Análisis Criminal del delito a partir del Sistema de Gestión de Seguridad Pública, el cual es el encargado de registrar los hechos de conocimiento de la policía que ocurren en el país de forma georreferenciada. Uno de los entrevistados señala que en este plan inicial se habían seleccionado tres territorios, los cuales contaban con mayor cantidad de denuncias de crímenes,

“La seccional 16 que es Bella Italia-Punta de Rieles, la 19 que es La Teja-Nuevo París, y la 15 que es Malvín Norte-Unión; si bien la seccional 15 no era del ranking de las 3 o 4 primeras, tenía unos tipos delictivos muy altos. Tenía peculiaridades socioculturales que nos parecía interesante explorar en un proyecto de este tipo. La seccional 16, en aquel momento era un desierto de lo social, había pocas ONG trabajando en el territorio, baja presencia del Estado, a diferencia de la 19 que tienen una tradición muy muy fuerte, de militancia política de base, de presencia de ONG etc. Entre estas dos se contraponen respecto a lo que podríamos llamar capital social, y por último la 15 sigue siendo en gran medida un gran enigma para nuestro mainstream sociológico, porque no hay segregación territorial, porque hay una fuertísima presencia del Estado hasta con la Universidad de la República, porque hay una fuerte presencia de clubes barriales, de ONG, etc. Lo cual lo hace un lugar, un territorio muy enigmático (Ex asesor del ex Ministro Eduardo Bonomi).

Sin embargo ese plan piloto no pudo llevarse a cabo, ya que el ex Jefe de Policía de Montevideo Diego Fernández (actual Director de la Policía Nacional) creó cinco zonas operativas, estas zonas estaban a cargo de todas las comisarías y de la investigación. En

esta primer etapa de reforma se destruye el proyecto de investigación criminal mencionado anteriormente. La U.A.C tuvo el objetivo de trabajar para diseñar estrategias de prevención del crimen, que fueran desde la disuasión a la prevención, tomando en cuenta la teoría de la ecología del delito, es decir razones de rutina y urbanísticas que hacen a las posibilidades de cometer delitos. El P.A.D.O es una de esas herramientas para combatir ese problema, en conjunto con el P.O.P (Policía Orientado a la Resolución de Problemas) la cual es otra herramienta que se desconoce su universalización.

El P.A.D.O como estratégico en la prevención tiene líneas de formación centrales, el análisis estratégico de información que se relaciona con el trabajo con bases de datos que brindan evidencia empírica, y modelos criminológicos en algunos casos y en otros más econométricos del comportamiento del crimen. Además de mejorar el análisis de la delincuencia, se uniformizan los grupos especiales bajo el nombre de Grupo de Reserva Táctica. Todos quedan bajo la supervisión de la Guardia Republicana, que se encarga de su entrenamiento (Rossello, Renzo, 2016, La hora de la violencia criminal. *Diario El País*).

Siguiendo lo que plantea Sain (2008) lo esencial de una política de seguridad pública es la gestión estratégica del control del delito, el permanente diagnóstico de la prevención situacional, la ocurrencia del mismo y la evolución de su comportamiento representan una amalgama que articula legítimamente el despliegue policial en prevención del delito.

8.2 El desarrollo

8.2.1 *El uso de la tecnología*

El lugar de la tecnología en la gestación y puesta en marcha del Programa de Alta Dedicación Operativa ocupa un lugar central bajo el fundamento que los delitos violentos ocurren en “puntos calientes”, es decir, lugares urbanos donde se concentra la criminalidad. Avanzados en la modernidad, la seguridad se transforma en un tema de prioridad política, (Lyon, 2013). Estos puntos son los definidos para que se desplieguen las acciones policiales, en este caso en formato P.A.D.O, para la prevención de dichos delitos. La georreferenciación es la clave para este accionar “basado en evidencias”, esto quiere decir que el delito se visualiza en un mapa digital donde se encuentran delimitados los puntos calientes, ya sea un conjunto pequeño de calles de la ciudad o incluso, una esquina específica donde se concentran los delitos. El delito comienza a ser visto como

algo predecible, por lo que el uso de la tecnología asume un lugar que se justifica, entonces se colocan policías donde se concentra el delito. Para esto los sistemas de georreferenciación e información facilitan la identificación de puntos calientes y horarios en los cuales los delitos ocurren con mayor frecuencia. Esto se conjuga en bases de datos que pueden llegar a descubrir las características tanto de los victimarios como las víctimas.

En el mundo, en la época moderna o hipermoderna, señalan Gemma Goldon y Miquel Pybus Oliveras (2011), la expansión de las tecnologías de la información en el ámbito de la seguridad es cada vez mayor. Tener al alcance de la mano herramientas de software aplicadas a la gestión de programas es moneda corriente. Sostienen que la georreferenciación mejora la gestión, y visualización de la información, pero advierten que este tipo de aplicaciones, sobre todo en un ámbito sensible como lo es la seguridad ciudadana, generan alarmas sociales como son el derecho a la privacidad, a la libertad de circulación y a la presunción de inocencia.

El análisis georreferenciado del delito, se facilita por medio de sistemas informáticos, en el caso del P.A.D.O se adquirió el sistema PRED-POL, un sistema importado, el cual constituye una herramienta para gestionar y relacionar el delito y los datos geográficos y representarlos geográficamente. Uno de los entrevistados señala que el software que adquirieron es absolutamente simple, se despliega como una plataforma de google maps, a partir de datos que el Ministerio del Interior le brinda, tiene un algoritmo que nunca se conoció porque ese es el secreto comercial, “arrojaba una predicción, en este caso te arrojaba los 10 puntos de mayor probabilidad de ocurrencia del crimen por seccional por turno” (Ex autoridad de la División de Desarrollo Institucional del Ministerio del Interior).

Se trabaja con tres datos, el tipo de delito, el lugar donde se cometió, y la fecha y hora del mismo. Las tecnologías de información aplicadas en este ámbito generan la gestión de activos entre lo que es la administración pública y empresas privadas que compiten para brindar la mejor herramienta. El sentimiento de inseguridad y por ende la justificación de medidas tecnológicas para su prevención es funcional al modelo económico de las empresas que prevén dicha tecnología.

Retomando a Lyon (2013), las tecnologías y técnicas de policiamiento y vigilancia sobre la población están totalmente justificadas por parte de las personas, en

tanto esto los proteja de los miedos cotidianos a la hora de salir a la calle para que no ser víctima del delito. A su vez, la justificación de una plena seguridad, establecida en un formato particular como es una intervención policial en el territorio, conduce como corolario un estado de inseguridad permanente.

Otro de los elementos en el accionar policial es el uso de GPS en los patrulleros policiales, además de la radio que lleva cada uno de los policías. El control de la policía se volvió más sencillo y más eficiente, señalan los policías entrevistados, ya que desde un dispositivo como una computadora se ejerce el control requerido, se puede saber dónde está el policía en tiempo real, “Nosotros tenemos varios controles que ahí es donde viene la tecnología, controlamos los GPS de los vehículos y los GPS de las radios, de este tipo de radios que tiene un GPS y eso emite un impulso a un satélite cada 15 segundos, va formando un mapa tridimensional, una traza, y yo puedo ver todo el recorrido del policía a través de eso, en base a eso se genera un mapa calórico, me indica donde está el policía mayoritariamente dentro de su horario y dentro de su circuito” (Ex Jefe Departamental del P.A.D.O). Una vez más se legitima el uso de la tecnología como una cuestión fundamental en el desarrollo de este tipo de medidas de seguridad pública.

8.2.2 El lugar de lo focalizado

El Programa de Alta Dedicación Operativa es una política de prevención del delito que interviene en el territorio urbano, el accionar policial se encuentra en determinados lugares de las ciudades donde se concentran los niveles más altos de ocurrencia de los delitos de hurto y rapiña. Para determinar los lugares, una de las entrevistadas señala que se tomó como base la matriz de rapiñas del año 2015, donde solamente en Montevideo ocurrieron 17 mil. Entiende que la georreferenciación en lo focalizado ocupa un lugar central, no sería posible de otra manera, asegura. A través de un mapa de Kernel, el cual es un mapa que mide la densidad de la concentración delictiva, se llega al resultado de que en el horario de 17 a 1 de la mañana se concentraba el 60% del total de las rapiñas que ocurrían en Montevideo, en la zona norte y oeste de la capital del país se concentraba el 40% de todas las rapiñas que ocurrían.

El territorio se convierte en una clave fundamental cuando hablamos de lo focalizado. Kessler y Dimarco (2013) señalan que hay procesos que se retroalimentan, los barrios socialmente estigmatizados, los cuales son intervenidos, existe la sospecha generalizada sobre sus habitantes; en particular el ideal recae siempre en los jóvenes

varones. Los autores entienden que esta dimensión es fundamental en la dinámica que se desarrolla entre los dos actores, policía y jóvenes.

Kessler y Dimarco (2013), sostienen que el incremento del control policial, demandado por el incremento de seguridad, hace que de forma paralela al desarrollo de la “presunción generalizada de peligrosidad” movilizadora por el aumento de la preocupación social por la inseguridad, la prevención es entendida como una intensificación del “parar y controlar”. Los controles recaen intensivamente sobre aquellos grupos sociales ya previamente estigmatizados, y ese tipo de intervenciones en la vía pública intensifican la sensación de sospecha por parte de la población para con los destinatarios de los controles, contribuyendo a la producción de un profundo estigma. El territorio focalizado intervenido hace que los policías ubiquen sistemáticamente como peligrosos a un “sujeto”, que en su mayoría es joven y varón.

Para llegar a un análisis más minucioso del evento delictivo se tuvo que tomar datos de 2013, 2014 y 2015 y analizando las cifras de rapiñas se embarca un proceso de trabajo

“En primer instancia, cuadrantes que diseñamos, esos cuadrantes tenían 100 por 100 (metros) y mandábamos al policía, bueno patrullen el cuadrante, pero el cuadrante tiene 400 metros, entonces el policía te buscaba dentro de esas cuatro calles el lugar más cómodo para él, que quizá no era el lugar donde estaba la concentración, y estaba las 8 horas en ese lugar, entonces no había mucho resultado. Después del cuadrante pasamos al circuito, circuitos que eran más grandes, después los achicamos, de todo tipo de modelo, hasta que llegamos al segmento de calle, y de esa forma era que trabajamos, policías en el segmento de calle, motos que circulan dentro del circuito y entre dos o cinco camionetas según el área que apoya ese despliegue en ese lugar “(Ex autoridad de la UAC).

Mario Layera, señala que al inicio los policías del P.A.D.O se encontraban desplegados en 28 circuitos del área metropolitana. Esos 28 puntos eran los denominados puntos calientes, aquellos lugares más conflictivos donde se disparan los índices delictivos. Casavalle, Casabó, Pajas Blancas, La Paloma (Cerro), Tomkinson (Paso de la Arena), Las Acacias, Peñarol son las zonas que reúnen la mayor cantidad de delitos violentos” (Rossello, Renzo, 2016, La hora de la violencia criminal. *Diario El País*).

El patrullaje policial del P.A.D.O va desde el lugar geográfico más amplio, el cual lo constituye un circuito, hasta el más pequeño que lo constituye un punto, una esquina o calle particular de la ciudad. Un circuito es un polígono, dentro de este se encuentran áreas que se clasifican como “más sensibles”, donde se deben focalizar los recursos, esta área de menor tamaño es lo que se le denomina “segmento”, por lo tanto “generas un circuito donde andan motos, la presencia policial de los policías como se le dice pie a tierra” (Ex autoridad de la División de Desarrollo Institucional del Ministerio del Interior).

Es importante señalar que tomando en cuenta los antecedentes internacionales de programas similares al P.A.D.O y el lugar legitimador del accionar policial en los barrios más vulnerables socialmente, se termina mandando policías a ejercer control sobre los lugares más pobres, tradicionalmente esto fue siempre así. Ahora este accionar es consecuencia de un software que predice patrones de actos delictivos. Por lo tanto, una interrogante que queda pendiente es, ¿la tecnología se convierte en una herramienta que legitima lo que antes el policía indicaba según su experiencia? La actuación policial preventiva es selectiva, y es parcial. No actúa sobre el conjunto de los eventos o problemáticas delictivas que generan riesgos en la sociedad, sino que actúa sobre ciertas prácticas estigmatizantes proclives a construir un modelo de delincuente, que siempre recae sobre personas determinadas, pertenecientes a sectores o estratos sociales más vulnerables (Sain, 2008).

Esta reflexión remite directamente al concepto de estigma de Goffman (2006), el estigma se refiere a signos corporales; en el caso aplicado generalmente a “jóvenes”, “varones”, que visten de determinada manera y escuchan determinada música, hablan un lenguaje que no es el considerado como correcto bajo los estándares de “lo normal” y viven en “determinado barrio”, con los cuales se intenta mostrar algo malo y poco habitual en el status moral de quien los presenta. Eso es utilizado para desacreditar al individuo, en este caso “el delincuente”. La sociedad aparece como aquella que pone en la mesa los medios para categorizar a esas personas, y dependiendo de las características de cada individuo es la categoría a la cual se pertenece. El carácter que atribuimos es una identidad social virtual en términos de Goffman, y la categoría que puede demostrarse y que le pertenece es una identidad social real. “El delincuente” puede ser “dueño” de una de esas categorías y si así se demuestra es lo que lo vuelve diferente a los demás, los demás está

constituido por “los ciudadanos de bien”, así se genera la disputa continua entre “ellos peligroso” y “nosotros ciudadanos de bien”.

Sin embargo uno de los entrevistados señala que “La acción del P.A.D.O tiene cuestiones discutibles, una es la selectividad de la presencia policial, la otra es el accionar de la policía del P.A.D.O , la primera es compleja porque efectivamente uno está llevando policías a los lugares de mayor victimización, por lo cual uno estaría ofreciendo mayor seguridad a las personas que son más victimizadas, que en este caso son las más vulnerables socialmente hablando, esto parece que está mal porque es estigmatizar y hay una dimensión estigmatizante, quién lo duda, pero hay una muchísimo mayor en ser un joven de jóvenes en red, en ser sujeto de las políticas sociales de la ciudadanía de segunda y de tercera, hay estigmatización en el mismo acto que se las busca proteger” (Ex asesor del ex Ministro del Interior Eduardo Bonomi).

Sin embargo, Mario Layera aseveró que “El P.A.D.O no estigmatizó lugares donde está presente y en ninguna manifestación pública observamos que se solicitara su retiro. Estamos ayudando a los vecinos y dando seguridad que antes no sentían” (Presidencia, 2017).

La actuación policial preventiva, si bien la justificación es que se basa en lugares, los territorios en los que actúan están habitados por muchas víctimas de estereotipos asociados a la violencia, el delito y la inseguridad. Los estereotipos se enmarcan en una sociedad punitiva que está presente cada vez con mayor fuerza, esos territorios son vulnerables y aún se vuelven más vulnerables cuando las respuestas en vez de ser de corte social son de corte punitiva (Mosteriro et al., 2016).

8.2.3 Ecología del delito

El Programa de Alta Dedicación Operativa se basa en la teoría de la ecología del delito, esta teoría establece una fuerte asociación entre delito y lugar, más que delito y persona. A partir de esto se establecen un conjunto de hipótesis aplicadas a características de territorios pequeños, ya sean físicas o sociales que aumentan las posibilidades de que una persona cometa un delito.

Mario Layera sostiene que “los análisis de criminalidad han demostrado que las horas nocturnas son las más propicias para el aumento de delitos” (Draper, Guillermo,

2016, La policía quiere reducir el número de comisarias para fortalecer el patrullaje y evitar que los efectivos puedan “ocultarse” adentro. *Semanario Búsqueda*).

El P.A.D.O se basa en un programa que conjuga la importancia del territorio con la tarea de un relevamiento ambiental. Esto consiste en caracterizar la zona a intervenir, buscando aquellos elementos que estimulan el evento delictivo. Terminan construyéndose escenarios peligrosos, en función de ese relevamiento ambiental.

Los ejecutores policiales aseguran que se ha comprobado científicamente que el delincuente tiene un horario para delinquir, señalan que cuando llegan al área a patrullar observan los comercios y se entrevistan con comerciantes, también con la gente del lugar para consultarle sobre características del entorno.

La ecología del delito se utiliza para justificar el modelo de accionar de los policías a través del P.A.D.O para solucionar el problema de la inseguridad, “De este modo se piensa dar solución a problemas cotidianos que a menudo derivan en situaciones propicias para el delito. La falta de iluminación, la poca vigilancia en un espacio público —plazas y espacios recreativos— son frecuentemente situaciones reclamadas por los vecinos”. (Rossello, Renzo, 2016, La hora de la violencia criminal. *Diario El País*).

Los barrios, y por ende, las zonas en los cuales están ubicados en la ciudad, el uso del espacio público en cada uno de ellos, las características de las personas que viven, los tipos de comercio que hay, la seguridad de los comercios y del barrio en general, como por ejemplo empresas de vigilancia privada, la existencia o no de edificios abandonados, terrenos baldíos, bocas de droga, etc. son expresión de la ecología del delito. Uno de los entrevistados señala que “estos modelos generan eso, porque el P.A.D.O no está en Pocitos, porque en Pocitos no es donde se dan los mayores puntos calientes” (Ex autoridad de la División de Desarrollo Institucional del Ministerio del Interior).

Como señalan Dammert y Salazar (2009) un mecanismo que representa esta estrategia de la prevención situacional, es poner énfasis en la individualización del análisis sobre las acciones que origina la ocurrencia del delito, agregando aspectos que podrían condicionar su apariencia. El énfasis está en poder disminuir “blancos”, que se traducen en personas o lugares que podrían ser objeto de hechos delictivos.

8.3 La evaluación

8.3.1 El impacto desde la opinión calificada

La evaluación de la política pública fue realizada por evaluadores externos al Ministerio del Interior contratados por el BID (Banco Interamericano de Desarrollo).

La evaluación debe ser central en todas las políticas aplicadas para saber si funcionan o no, o para conocer como poder mejorarlas, sin embargo uno de los evaluadores destaca que el Ministerio del Interior tuvo una limitación muy grande con respecto a este tema ya que en el momento de implementar el programa no se pensó la manera de saber si el programa funcionaba o no, es decir no se pensó en el diseño de evaluación. En esencia lo que se tiene son resultados intermedios pero nunca se planteó como atribuir causalidad al programa.

Uno de los evaluadores externos del P.A.D.O señala que lo que se realizó no fue una evaluación antes-después, sino que se intentó realizar una evaluación que buscara algo de causalidad, ya que en este caso no se pudo realizar ningún diseño experimental, trabajaron con uno cuasi-experimental.

Se utilizó el método de diferencia en diferencia, que era lo sugerido para evaluar proyectos cuando no hay diseño de evaluación. Se buscó los cambios en las trayectorias delictivas, es decir, se sabía que los delitos venían en aumento; lo que se realizó fue intervenir un grupo, conformado por los puntos a intervenir policialmente, si se constataba una baja del delito en el grupo intervenido, era suficiente para saber que algún impacto había tenido.

Se generaron mapas de calles y esquinas, donde se buscaba el impacto del programa. Se intentó colocar toda la información que se tenía sobre los delitos en esos lugares y observar que las esquinas y calles que fueron intervenidas por el programa, en comparación con las que no estaban intervenidas o estaban muy lejos, y en tercer lugar se comparó con las que estaban muy cerca de las calles intervenidas para poder observar si se cumplía el efecto desplazamiento, es decir aquella persona que cometiera el delito en determinada zona dejaría de cometer el delito allí ante la presencia del P.A.D.O, pero se movería a las zonas aledañas para seguir cometiendo delitos. Según los evaluadores externos del programa el efecto desplazamiento no ocurrió.

Luego de realizada la evaluación, los demás evaluadores concluyeron que “se enfriaron los puntos calientes” a través de la intervención del programa, encuentran efectos significativos, es decir hay un cambio de tendencia.

“Cuando ves los datos agregados de Montevideo para 2016, ves que bajaron las rapiñas, entonces si lo ves a nivel micro y nivel macro, podés quedarte tranquilo que algo de impacto tuviste, por lo menos, más allá que después encontramos ese dato bien específico del 23%” (Evaluador externo del P.A.D.O).

Los evaluadores se plantearon como objetivo ver las tendencias de la conducta criminal, evaluaron la intervención ante un problema, la acumulación de delito en determinada zona, señalan que es una situación compleja ya que no se sabe con certeza cómo se genera el problema de acumulación de conducta criminal, cuándo se genera ese problema, y desde qué momento en el tiempo empieza a crecer continuamente.

Cuando observan las pruebas placebos generadas, se preguntan ¿Qué hubiera pasado si esas mismas unidades las hubieran intervenido en periodos anteriores?, a lo que concluyen que los puntos intervenidos “ya se estaban calentado”. Es decir, eran unidades que venían en proceso de concentración del delito. Los evaluadores formularon una hipótesis que establecía que de no haber intervenido en esos puntos que se estaban calentando, el delito hubiese seguido creciendo, esta hipótesis no se pudo comprobar. Lo que se midió para poder evaluar y llegar a la conclusión de que el programa tiene un efecto significativamente positivo fue el ritmo del delito,

“Lo que encontramos fue que dependiendo de la especificación del modelo, porque probamos varios, los resultados son bastante coherentes y quedaría en un 22 y un 23% de descenso del ritmo en el que ocurren los delitos, eso no quiere decir que dejaron de ocurrir delitos sino que, bajamos la intensidad del proceso” (Ex autoridad de la División de Desarrollo Institucional del Ministerio del Interior).

Uno de los elementos que destaca uno de los evaluadores es que falta ahondar en la evaluación costo-beneficio y estudiar con mayor profundidad la dosificación del uso del programa.

8.3.2 La mirada de los estudios preliminares sobre la evolución del programa

En el año 2016 se realizó una evaluación “Diseño, Implementación y Desempeño” (de ahora en adelante DID) llevada adelante por la Dirección de Gestión

y Evaluación (AGEV) de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) sobre la intervención del Programa de Alta Dedicación Operativa. A pesar de que el programa llevaba solo unos meses de aplicado se decide realizar una evaluación preliminar de los resultados obtenidos tras la aplicación del programa, se llega a la conclusión de que el delito bajo. El informe de evaluación toma como referencia los años 2016 y 2015, es decir se observan los cambios ocurridos en la evolución de los delitos del año 2016 con respecto al año anterior, el 2015. Al mismo tiempo que se analizan los datos que presentan los circuitos donde funciona el programa.

“Se puede decir que en la comparación del período con presencia del P.A.D.O contra el mismo período del año anterior ha habido un descenso de los delitos contra la propiedad, básicamente por descenso en las rapiñas” (Evaluación DID, 2016, p.73)

Además la evaluación muestra que los delitos, como las rapiñas dentro de los circuitos donde se patrulla muestran un descenso de los mismos, mientras que fuera de los circuitos el delito aumenta. No se puede establecer si el ritmo con el que aumentan es menor o superior al de años anteriores, para poder evaluarlo con respecto a un período anterior al programa.

La concentración del delito se apoya en la llamada criminología de los lugares, como se ha mencionado a lo largo de la investigación, esto da lugar para aplicar las estrategias de puntos calientes. Además se suma la identificación de factores causales y aspectos del medio ambiente, dando lugar a la estrategia del policiamiento orientado a problemas, aunque no se conoce un documento que explicite el uso de esta estrategia. A consecuencia, “algunos factores explicativos de la concentración del delito no estén claramente identificados” (Evaluación DID, 2016, p.50).

La decisión de focalización de la estrategia, establece que la población objetivo de dicha intervención serían los segmentos de calle donde ocurrían 15 rapiñas o más en un año. La Evaluación DID, (2016) señala que parece un criterio razonable y adecuado, sin embargo sostiene que se trata de un criterio empírico, que

Según se desprende de las entrevistas, el límite estuvo influido por la disponibilidad de personal. En otras palabras, no hay un criterio teórico para definir el límite exacto (es decir, que justifique por qué 15 y no 14), lo que para el futuro desarrollo de la intervención podría constituir un riesgo, en un escenario donde el delito se disperse como consecuencia de la intervención. (p.51)

El P.A.D.O se enmarca en un cambio más amplio, con el objetivo de implementar el policiamiento orientado a problemas. Es por esto que el P.A.D.O necesita personal capacitado para detectar problemas específicos y resolverlos. Además se sostiene que el programa debe coordinar acciones con otras esferas del Estado que dedican atención a los problemas que existen en las comunidades (Evaluación DID, 2016).

Es importante destacar que existe una tensión entre la presencia disuasoria y el accionar represivo por parte de la policía

Por ejemplo, la contradicción entre procesos de exclusión social y el mantenimiento de un orden mínimo. Dada la complejidad del fenómeno, es natural que existan, en los organismos responsables, distintas concepciones de fondo sobre la forma de encararlo, que pueden expresarse en diferentes opiniones sobre qué objetivos priorizar en cada caso. (Evaluación DID, 2016, p. 53)

La evaluación DID, (2016) realiza una lista de cuestiones consideradas limitaciones en la información que atañe al programa, entre ellas señalan que no se tiene información actualizada de los resultados sobre el P.A.D.O, cuando se brinda información para estudios se brinda de manera limitada y escasa. Tampoco se cuenta con indicadores que midan el efecto que tiene dicha intervención fuera de los segmentos como sugiere la literatura sobre puntos calientes. Señalan como una cuestión principal que la no disponibilidad de datos sobre desplazamientos por tipo de delito, zona y horario constituye un problema ya que debería ser una preocupación de la intervención dado que es la principal consecuencia que la misma puede tener.

El problema del delito es muy complejo, casi que no se puede mencionar “soluciones definitivas” al problema; sin embargo, parece mucho más productivo gestionar el conflicto que se genera con dicho fenómeno que tratar de eliminarlo, “la solución definitiva no está al alcance de la policía” (Evaluación DID, 2016, p. 53).

El P.A.D.O tiene como producto el patrullaje disuasivo y represivo en circuitos, segmentos y puntos críticos de ciertos territorios definidos a priori según su nivel de criminalidad. Ahora bien la evaluación DID 2016, señala que existe ambigüedad entre los vocablos “disuasivo” y “represivo”. Son vocablos excluyentes, pero en el diseño general el P.A.D.O se apuntaba a una estrategia de disuasión y prevención del delito y no de represión. Junto con otras acciones, como por ejemplo, el “parar” aleatoriamente a

transeúntes, hace que tanto dentro del Ministerio del Interior, como referentes del programa tengan diferencias en la concepción del mismo.

8.3.3 La discusión sobre el “efecto noviembre”

En Noviembre del año 2017 entro en vigencia el nuevo Código de Proceso Penal (CPP), ante esto fiscales, policías y el Ministerio del Interior suscitaron discusiones en torno a las consecuencias en materia de seguridad.

De un lado Eduardo Bonomi, ministro del interior en ese momento, junto con la policía, y del otro lado jueces, magistrados y fiscales dieron inicio a un polémico proceso de “culpar y buscar responsabilidad del mal funcionamiento del sistema penal”.

Eduardo Bonomi señalaba que los delitos comenzaron a subir teniendo un pico máximo en el año 2018, donde las cifras de delitos fueron superiores que años anteriores. A esto el ex ministro lo calificó como el “efecto noviembre”. El ex mandatario señalaba que los delitos habían aumentado debido al nuevo CCP (Barreneche, Eduardo, 2019, “El CPP en entredicho: surge octava polémica en 16 meses”, *Diario El País*).

Mario Layera aseguró que la entrada en vigencia del nuevo CPP, produjo cambios en la actividad criminal, “Algo sucedió. Hay varias hipótesis: una es la cantidad de delincuentes, otra es la conducta reiterante, que puede ser por una percepción subjetiva de que las garantías que da el nuevo sistema les da facilidades” (2019, “Nuevo CPP y sensación de facilidad para los delincuentes”, *Radio Sarandí 690*).

Representantes políticos habían señalado como “explicación infantil” las declaraciones de Mario Layera, Julio María Sanguinetti (expresidente de la Republica) sostuvo que “Decir que después que se aprueba un Código la gente sale a matar y a robar no es algo que una mentalidad normal pueda aceptar como tal” (Barreneche, Eduardo, 2019, “El CPP en entredicho: surge octava polémica en 16 meses”, *Diario El País*).

Otra de las personas que fue crítica con el nuevo CPP fue el ex subsecretario del Ministerio del Interior Jorge Vázquez, señaló que “Desde entonces los delincuentes son detenidos por la Policía, pero en su mayoría -o buena parte- son formalizados, que quiere decir que son acusados por un fiscal, pero esperan en libertad el juicio que eventualmente los condene” (2018, “Jorge Vázquez dice que hay más delitos porque el CPP es benigno”, *Diario el País*). Señaló además que en el año 2018 habían 1400 presos menos en las

cárceles, y aseveró que si la mitad son reincidentes como manejan las estimaciones oficiales, concluyó que “hay 600 o 700 delincuentes robando todos los días” (2018, “Jorge Vázquez dice que hay más delitos porque el CPP es benigno”, *Diario el País*).

El fiscal de Corte, Jorge Díaz señaló que el nuevo CPP es más eficiente que el anterior, se alcanzó un mayor número de acusaciones por hurtos y rapiñas que con el Código anterior. Díaz presentó un informe que muestra que “entre febrero y junio de 2019 la Justicia logró en promedio 28.3% más de imputados por hurtos que en igual período de 2017, cuando todavía estaba operativo el anterior proceso penal” (2019, “Fiscal de Corte a los críticos del nuevo CPP: "Que miren nuestros números"”, *Diario El Observador*).

Ante esto el Fiscal Díaz señaló que los números cuestionan el relato que se había instaurado señalando que nuevo CPP era más benigno con las personas que cometían delitos. El fiscal señaló que no se le puede pedir al sistema penal que evite que se cometan los delitos “Nosotros siempre hemos dicho que la política pública de seguridad es bastante más compleja que una política de investigación y persecución criminal (...). Esa política incluye los factores de prevención y control, y en los factores de prevención no se incluyen solo las funciones de la policía sino con un conjunto de factores que tienen que ver con atacar las causas del delito, que es algo más eficaz y eficiente que la propia represión” (2019, “Fiscal de Corte a los críticos del nuevo CPP: "Que miren nuestros números"”, *Diario El Observador*).

Tras un informe realizado en el año 2019 por el politólogo Diego Gonnet, director del Departamento de Políticas Públicas de la Fiscalía General de la Nación, se indica que el desempeño del sistema penal uruguayo ha obtenido resultados favorables. Se señala como punto importante el crecimiento de la capacidad de responsabilizar penalmente a las personas que cometen delitos, (aún mayor que años anteriores con el código anterior).

En el informe se menciona que “A manera de ejemplo, la cantidad mensual de imputaciones de personas es en promedio 8,6% mayor que en iguales meses de 2017 y 35,6% superior a la de 2014. En particular, la persecución de hurtos y rapiñas ha sido consistentemente más exitosa en el marco del CPP, ya desde el segundo trimestre de 2018. En promedio, entre febrero y junio de 2019 se lograron 28,3% más imputaciones de adultos por denuncias de hurto y 42,1% más por denuncias de rapiña que en 2017” (Fiscalía, 2019, p.28).

Las autoridades ministeriales de ese momento aseguraban que el delito crecía en consecuencia de un nuevo código del proceso penal que era flexible y benigno, sin embargo, miembros del poder judicial aseguraban con datos que eso no era así, y que incluso este nuevo código era más eficiente que el anterior. La disputa institucional surge en un momento donde los delitos comenzaron a dispararse. El P.A.D.O como programa de prevención del delito siguió en marcha pero no pudo contener la suba de delitos de hurtos y rapiñas.

9. Conclusiones

La presente investigación tiene como objetivo conocer los trasfondos de las etapas de gestación, desarrollo y evaluación del Programa de Alta Dedicación Operativa. En este sentido se puede concluir que Uruguay se encuentra enfrentando grandes desafíos en lo que respecta a la seguridad ciudadana. Hasta el momento, cuando se habla de buscar soluciones al problema de la inseguridad, tanto gobiernos de izquierda o de derecha, han demostrado que no han podido establecer debates serios en torno al tema porque existen tensiones entre lo que se entiende como seguridad y libertad. La inseguridad es uno de los problemas más relevantes para la sociedad uruguaya. Impacta en todos los órdenes de la vida en sociedad, hasta juega un rol importante y muchas veces definitorio en la evaluación de la gestión de gobiernos.

La expansión del estado penal, aumento de punitividad, castigos generalizados, medidas de seguridad enfocadas en el incremento policial, han sido las propuestas concretas de los últimos tiempos para hacerle frente a esta compleja realidad. De este trabajo se desprende que una vez más se sigue pensando la gestión de la seguridad como un problema visto desde la inseguridad, perdiendo de vista la cuestión social de dicho fenómeno. Se trata de combatir el crimen desde perspectivas unidimensionales, sin tomar en cuenta que el delito y la presencia de niveles de violencia asociada a estos ocurren por cuestiones múltiples.

Luego de culminada dicha investigación se destacan los siguientes aspectos importantes:

-El Programa de Alta Dedicación Operativa se enmarca en una etapa de reubicación de la policía, dando un lugar central a lo estratégico en la prevención, control y represión del delito. La generalización y perfeccionamiento de un sistema de vigilancia policial y castigos penales están presentes, la sociedad autoriza al poder político policial su inclusión eventual como objeto de la vigilancia y de eventuales castigos, bajo el presupuesto de que: “no se aguanta más”.

-La presencia en el territorio, traducida en policías patrullando en puntos calientes, opera en los barrios que son los más vulnerables económicamente, socialmente y culturalmente, esto genera de forma paralela una estigmatización mayor. El problema es doble, en tanto se los quiere proteger por ser lugares dónde la victimización es mayor, se los controla por ser portadores de los niveles más altos de hurtos y rapiñas. La actuación policial preventiva es selectiva, y es parcial. Si bien la justificación es que se basa en lugares, los territorios en los que actúan están habitados por muchas víctimas de estereotipos asociados a la violencia, el delito y la inseguridad. Los estereotipos se enmarcan en una sociedad punitiva que está presente cada vez con mayor fuerza, esos territorios son vulnerables y aún se vuelven más vulnerables cuando las respuestas en vez de ser de corte social son de corte punitiva.

-Las tareas de prevención, como el pedido de documentación, cacheo aleatorio, etc. pueden volverse tareas represivas. A su vez, la prevención viene de la mano de una intensificación de “parar y controlar”, que en la mayoría de los casos constituye como sujeto peligroso a jóvenes varones. Ese tipo de interacción trae aparejada una cultura de la confrontación entre los jóvenes y la policía, desencadenando procesos de desconfianza entre ambos. Estos controles intensifican la sensación de sospecha por parte de la población contribuyendo a la producción de un profundo estigma. Esto refuerza la pregunta central de investigación donde lo que se pretendía ver a lo largo del trabajo es si realmente el programa se basa en las personas o en los lugares, a lo largo de la investigación esta cuestión está latente y sigue sin poder confirmarse desde los gestores, ejecutores y evaluadores en qué tipo de programa se basa.

-Las impresiones del espacio físico en el cual opera este programa, que son subjetivas, terminan marcando la estrategia de clasificación del espacio en particular. El territorio se convierte en una clave fundamental cuando hablamos de lo focalizado. Hay procesos que se retroalimentan, los barrios socialmente estigmatizados, los cuales son intervenidos, son en los que existe la sospecha generalizada sobre sus habitantes.

-Los cambios que se señalan a nivel institucional, como el proceso de desentrañar nudos de poder que cambiaron la estructura organizacional de la policía uruguaya para ajustarla a las nuevas demandas, la reubicación de la policía en un lugar estratégico en la prevención y un modelo de servicio que se quiere imponer por parte de ex autoridades y responsabilidades ministeriales, muchas veces negado por los propios policías que parecen sentirse más cómodos con un modelo más reactivo, no alcanzaron para poder revertir los niveles de delitos. La toma de decisiones dentro de las comisarías comenzó a mutar, ya no pasaba todo por una escala jerárquica, sino que se volvió más horizontal y flexible.

-Bajo políticas de seguridad con objetivos de prevención del delito se está imponiendo una forma de accionar que está basado en la vigilancia y el control. Dos modelos de policías son el centro del debate en el Programa de Alta Dedicación Operativa, el primero, el modelo de vigilancia y control, que corresponde con el más antiguo, representa la primera concepción de la Policía, instaurada para la vigilancia y permanente uso de la fuerza en caso de ser necesario y en segundo lugar un modelo del servicio policial con características de ser un modelo más flexible de organización de funciones y cargos. Siendo este último el que se intentó promover.

-Las propuestas políticas que se han desarrollado hasta el momento han puesto el accionar policial como lo central. La comunidad, especialistas, técnicos idóneos en el tema de criminalidad, movimientos sociales, entre otros, han quedado excluidos de la participación del debate sobre estos temas. La gestión de la seguridad sigue teniendo un perfil netamente policial. Asimismo, unos de los problemas que se puede señalar con respecto al programa, es que el control sobre aquellos policías que trabajan en P.A.D.O se sostuvo con una mirada bastante policial, quedando concentrado en esa órbita, no como las autoridades pretendían en un primer momento, donde el objetivo estaba dado por conformar una mirada policial en lo operativo, pero con presencia de funcionarios civiles en el control.

-La dimensión internacional construye las bases fundacionales del Programa de Alta Dedicación Operativa, el cual se remonta a experiencias internacionales de patrullaje preventivo, como las usadas en EE.UU, Colombia o Chile con el plan cuadrante. El Programa de Alta Dedicación Operativa se enmarca en un proyecto de seguridad ciudadana, donde intervienen directamente consultorías internacionales sobre el tema de policiamiento basado en puntos calientes. Lo internacional sirvió como puntapié para

traer esta medida que conjuga lo local y lo global, en un contexto de suba de la conducta criminal en el país.

-Los discursos como dimensión transversal de todo el corpus de estudio, en las principales dimensiones abordadas que hacen al problema de investigación, están fuertemente relacionadas a lo innovador, lo eficiente y lo técnico como legitimador de la implementación de un programa de patrullaje de este tipo. Se destaca la importancia de gestionar la seguridad en base a evidencia. El accionar delictivo se puede prevenir porque se sabe dónde puede ocurrir. Para dicha transformación se creó la Unidad de Análisis Criminal (UAC), con el objetivo de diseñar estrategias de disuasión criminal para que el crimen se redujera, el P.A.D.O fue una de ellas.

-La razón política de existencia del programa pone en el centro lo moral, la demanda de la ciudadanía de que se “haga algo” por los “ciudadanos de bien”, que se ven afectados por la creciente suba de los delitos de hurto y rapiña. Es usado para legitimar el accionar policial en el territorio.

-La tecnología está en el centro del programa y es condición necesaria para para la labor preventiva. La revolución tecnológica y los sistemas de predicción del delito asumen un rol central, el delito se puede prevenir porque se predice dónde y cuándo puede ocurrir.

-La politización de los argumentos de los entrevistados, refleja la forma que se ha tenido de llevar adelante la gestión de seguridad en la administración anterior, el aumento de la punitividad, el enemigo común que se planteó anteriormente, y una ciudadanía que reclama “más seguridad” hace que se pueda clasificar a la gestión de seguridad bajo el neoliberalismo penal.

-La prevención es central en los discursos de los entrevistados, pero cuando se habla de resultados no se ha conocido ninguna evaluación de impacto que evalúe si realmente el costo que produce montar políticas de este estilo, con compensación monetaria en los salarios de los que ejecutivos que forman parte del programa, reduce significativamente el delito.

-La evaluación que se realiza es que “se enfriaron los puntos calientes”, la tendencia delictual cambia. Los puntos intervenidos “se estaban calentando” y esta intervención los enfrió.

-Los estudios preliminares de evaluación de desempeño, innovación y desarrollo señalaban que el delito bajo en el primer año de implementación del programa. Pero establecen que es más productivo pensar en términos de gestión del conflicto que pensar en una lógica donde se quiera eliminar la inseguridad. No existen soluciones definitivas.

-Con la entrada en vigencia del nuevo Código de Proceso Penal (CPP) fiscales, policías y el Ministerio del Interior suscitaron discusiones en torno a las consecuencias en materia de seguridad. El “efecto noviembre” era el argumento que manejaban ex jerarcas del Ministerio del Interior para contener la suba de los delitos producidos en este año. Desde la Fiscalía General de la Nación se indicaba que el desempeño del sistema penal uruguayo había obtenido resultados favorables. Se señala como punto importante el crecimiento de la capacidad de responsabilizar penalmente a las personas que cometen delitos, (aún mayor que años anteriores con el código anterior).

-Existe ambigüedad entre los vocablos “disuasivo” y “represivo”. Son vocablos excluyentes, pero en el diseño general el P.A.D.O se apuntaba a una estrategia de disuasión y prevención del delito y no de represión. Junto con otras acciones, como por ejemplo, el “parar” aleatoriamente a transeúntes, hace que tanto dentro del Ministerio del Interior, como referentes del programa tengan diferencias en la concepción del mismo.

-El camino de búsqueda de soluciones en pro de mejorar la seguridad ciudadana no puede estar basado solamente en el accionar policial, emerge la necesidad de incorporar profesionales de la criminalidad para poder generar evaluación de las políticas y programas que impulsa el Ministerio del Interior, para poder medir su impacto, mejorar la confianza y transparencia en la gestión de políticas de seguridad.

-Para algunos el programa es netamente prevencionista, y otros entienden que es una combinación de lo preventivo y lo reactivo, por lo que no queda claro en qué tipo de política se puede clasificar al programa, o si en realidad en su esencia es las dos cosas al mismo tiempo, camuflado en una política netamente prevencionista.

10. Bibliografía

Alonso, L. (s/f). Métodos y Técnicas Cualitativas de Investigación en Ciencias Sociales.

Bauman, Z., y Lyon, D. (2013). Vigilancia líquida. Buenos Aires, Paidós.

Basombrío, C., y Dammert, L. (2013). Seguridad y populismo punitivo en América Latina: lecciones corroboradas, constataciones novedosas y temas emergentes.

Bonomi, E. Cid, A. Chainey, S. Del Castillo, F. Fraiman, R. Jacottet, F. Layera, M. Martínez, P. Serrano, R. Valverde, G. Vázquez, J. Veneri, F. Vila, A. (2017). ¿Cómo evitar el delito urbano? El Programa de Alta Dedicación Operativa en la nueva Policía uruguaya. Montevideo.

Castaño, C. y Quecedo, R. (2002) “Introducción a la metodología de investigación cualitativa”, Revista Piscodidáctica, nro. 14, pp. 5-39. España: Universidad del País Vasco.

Dammert, L., & Salazar, F. (2009). ¿Duros con el Delito? Populismo e Inseguridad en América Latina. Santiago de Chile: FLACSO.

Decreto N° 47/016. Aprobación del reglamento del Programa de Alta Dedicación Operativa. IMPO. 24 de Febrero de 2016. Recuperado de:
<https://www.impo.com.uy/bases/decretos>

FACTUM, (2019). Los principales problemas del país. Recuperado de:
<https://portal.factum.uy>

Fiscalía General de la Nación, (2019). “Desempeño del sistema penal uruguayo Informe del Primer semestre de 2019”. Recuperado de:
<http://www.fiscalia.gub.uy/innovaportal/v/8549/1/innova.front/aumenta-la-eficiencia-del-nuevo-proceso-penal.html>

Foucault, M. (1977- 1978). Seguridad, territorio y población: Curso en el Collège de France. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.

Frühling, H. y Gallardo, R. (2012) Programa de seguridad dirigidos a barrios en la experiencia Chilena reciente. Revista invi N° 74/ Volumen N° 27: 149-185. Recuperado de: <http://revistainvi.uchile.cl>

- Garland, D. (2005). *La Cultura del Control*. Gedisa Editorial, Barcelona.
- Goffman, E. (2006). *Estigma. La identidad deteriorada*. Amorrortu Editores, Buenos Aires.
- Goldon, G. y Pybus, M. (2011). *Crisis económica y gestión de la inseguridad ciudadana: Los mapas de la delincuencia*. Recuperado de:
https://www.academia.edu/868562/Crisis_econ%C3%B3mica_y_gesti%C3%B3n_de_la_inseguridad_ciudadana_los_mapas_de_delincuencia
- Informe Preliminar Encuesta Nacional de Victimización. (2017) Ministerio del Interior, 1-20. Recuperado de: <http://www.ine.gub.uy>
- Kessler, G y Dimarco, S. (2013). Jóvenes, policía y estigmatización territorial en la periferia de Buenos Aires. *Espacio Abierto*, vol. 22, núm. 2, Universidad del Zulia Maracaibo.
- Lévano, A. (2007) “Investigación cualitativa: Diseños, evaluación de rigor metodológico y retos”. Perú: Universidad San Martín de Porres
- Ley N° 19355. Presupuesto nacional de sueldos y gastos e inversiones ejercicio 2015-2019. IMPO. Montevideo, Uruguay, 30 de diciembre 2015. Recuperado de:
<https://www.impo.com.uy/bases/leyes>
- Mosteriro, M., Samudio, T., Paternain, R., y otros. (2016). *Adolescentes, jóvenes y violencia policial en Montevideo: una aproximación descriptiva*. Libro. Montevideo: UR. FCS.
- Observatorio Nacional sobre Violencia y Criminalidad. (2018). *Datos de delitos Primer Semestre 2018*. Ministerio del Interior. Recuperado de:
<https://www.minterior.gub.uy>
- Oxman, C. (1998). *La entrevista de investigación en ciencias sociales*. Editorial Universitaria, Buenos Aires.
- Paternain, R. (2014). Políticas de seguridad en el Uruguay: Desafíos para los gobiernos de izquierda. *Cuestiones de Sociología* (10). En *Memoria Académica*. Recuperado de: <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar>

- Paternain, R. y Rico, A. (2012). Uruguay Inseguridad, Delito y Estado. Ediciones Trilce, Montevideo.
- Ruiz, J. y Páez, K. (2016). Balance de estrategias de seguridad para zonas críticas en Bogotá y Medellín. *Urvio, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, N° 19, Quito, pp.53-69. RELASEDOR Y FLASCO Sede Ecuador. Recuperado de: <http://revistas.flacsoandes.edu.ec>
- Sain, M. (2008). El leviatán azul. Policía y Política en la Argentina. Siglo Veintiuno Editores, Buenos Aires.
- Sandoval, C. (2002). Investigación Cualitativa. ARFO Editores, Bogotá.
- Trujillo, H. Baudean, M. Ferreira y G. Mottola, J. (2016) Evaluación de Diseño, Implementación y Desempeño (DID) - Programa de Alta Dedicación Operativa (PADO) AGEV_OPP
- Valles, M. (1997). Técnicas Cualitativas de Investigación Social: reflexión metodológica y práctica social. Editorial Síntesis, Madrid.
- Vernazza, L. (2015). El dilema de las políticas de seguridad en los gobiernos de izquierda. Uruguay 2005-2014. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Argentina. Recuperado de: <http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/>
- Vila, A. (2012). La matriz policial Uruguaya: 40 años de gestación. En R. Paternain y A. Rico (coordinadores) Uruguay, Inseguridad, Delito y Estado. Recuperado de: <https://www.colibri.udelar.edu.uy>
- Wacquant, L. (2000). Las Cárceles de la Miseria. Manantial Editorial
- Wacquant, L. (2010). Castigar a los pobres. El gobierno neoliberal de la inseguridad social. Gedisa Editorial, Barcelona.
- Weisburd, D. y Telep, C. (2014) Policía y micro-geografía del crimen. Evaluaciones científicas acerca de la eficacia de vigilar puntos calientes y lugares. Recuperado de: <https://publications.iadb.org/es/publicacion/16796/policia-y-micro-geografia-del-crimen-evaluaciones-cientificas-acerca-de-la>

11. Notas de prensa consultadas:

- Barreneche, E. (2019). El CPP en entredicho: surge octava polémica en 16 meses. Recuperado de: <https://www.elpais.com.uy/informacion/judiciales/cpp-entredicho-surge-octava-polemica-meses.html>
- Draper, G. (2016). La Policía quiere reducir el número de comisarías para fortalecer el patrullaje y evitar que los efectivos puedan “ocultarse” adentro. Semanario Búsqueda. Recuperado de: <https://www.búsqueda.com.uy/Secciones/La-Policia-quiere-reducir-el-numero-de-comisarias-para-fortalecer-el-patrullaje-y-evitar-que-los-efectivos-puedan-ocultarse-adentro-uc27680>
- El Observador. (2019). Fiscal de Corte a los críticos del nuevo CPP: "Que miren nuestros números". Recuperado de: <https://www.elobservador.com.uy/nota/fiscal-de-corte-a-los-criticos-del-nuevo-cpp-que-miren-nuestros-numeros--2019814154826>
- El País. (2018). Jorge Vázquez dice que hay más delitos porque el CPP "es benigno", Recuperado de: <https://www.elpais.com.uy/informacion/politica/jorge-vazquez-dice-hay-delitos-cpp-benigno.html>
- Presidencia de la República. (2017). Jorge Vázquez: Resultados positivos del Programa de Alta Dedicación Operativa continuarán este año. Recuperado de: <https://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/pado-declaraciones-vazquez-jorge>
- Radio Sarandí. (2019). Layera y las razones del aumento del delito: Nuevo CPP y sensación de "facilidad" para los delincuentes. Recuperado de: <https://www.sarandi690.com.uy/2019/03/27/27359-layera-aumento-delito/>
- Rossello, R. (2016). La hora de la violencia criminal. El País. Recuperado de: <https://www.elpais.com.uy/que-pasa/hora-violencia-criminal.html>

12. ANEXOS

Pauta de entrevista autoridades ministeriales de la administración pasada 2015-2020. (Asesores del Ex Ministro Eduardo Bonomi). Entrevistas abiertas con guía de preguntas.

- ¿Cuál fue el rol que cumpliste dentro de este proceso de decisión de política?
- ¿Cuál fue el diagnóstico que habían evaluado para dar comienzo a una medida como esta?
- ¿Cuál es la mirada político institucional frente a esta política?
- Contame, sobre las características y objetivos de este tipo de política, ¿hay algún tipo de clasificación que exista de ante mano?
- ¿Esta política contribuye o no de alguna manera a rearmar el estado y ampliarlo, es decir cómo se puede entender en relación con otras políticas vinculadas al tema que ejecuta el Estado?
- Entendiendo que como toda política pública genera impactos, ¿ésta produce algún tipo de re funcionalización de las funciones?
- ¿Este programa va en línea con iniciativas de otros países?
- ¿Qué investigaciones hay al respecto y de que lugares provienen?
- ¿Cuentan con apoyos financieros para fortalecer dicha política?
- Para terminar y teniendo en cuenta los objetivos que tiene el programa que se han mencionado anteriormente se podría decir que existe una filosofía implícita detrás del Programa de Alta Dedicación operativa en el marco de las políticas de seguridad?
- ¿y si es así como la enunciaría?

Pauta de entrevista a Ex autoridad de la Unidad de Análisis Criminal (Administración período 2015-2020). Entrevista focalizada en el rol que cumplía la persona en ese momento.

- ¿Cuál fue tu rol en la implementación de este programa?
- ¿Cuál fue el proceso de gestación del programa?
- ¿Cuál fue el diagnóstico que se había evaluado para dar comienzo a una medida como esta?
- ¿Cuál es la mirada político institucional frente a esta política?
- ¿Cuáles son los fundamentos del programa? ¿Cuáles son las características y objetivos del mismo?
- ¿Cómo se definieron los puntos calientes del programa?
- ¿Cuáles fueron los resultados en el primer año de implementación del programa? ¿y en el segundo año?
- ¿Esta política contribuye de alguna manera a rearmar el estado y ampliarlo, es decir cómo se puede entender en relación con otras políticas vinculadas al tema que ejecuta el Estado?
- ¿Este programa va en línea con iniciativas de otros países?
- ¿Qué investigaciones hay al respecto y de que lugares provienen?
- ¿Hay apoyos financieros para fortalecer dicha política?
- ¿Se podría decir que existe una filosofía implícita detrás del Programa de Alta Dedicación operativa en el marco de las políticas de seguridad? ¿y si es así como la enunciaría?
- ¿Qué es la policía en nuestro país?
- ¿Cuáles son sus funciones centrales?
- ¿Cuál de las funciones es la que está más presente el programa?
- ¿Cuántos policías trabajan en el P.A.D.O?
- ¿Reciben una preparación especial para formar parte del Programa? • ¿Cómo opera en P.A.D.O en el día a día?

- ¿Hay nuevas lógicas de acción en comparación con tiempos anteriores?
- ¿Qué percepción de la seguridad tiene?
- ¿Considera que previene riesgos mayores un programa como este?
- ¿Considera que este programa además de su objetivo central contribuye a la idea de “orden” de todo el conjunto de la población?

Entrevista grupal a policías que trabajan en el P.A.D.O. Entrevista Focalizada.

- Contame sobre el Programa de Alta Dedicación Operativa. ¿Qué es?
- ¿Cómo te enteraste este llamado?
- ¿Dónde se publicó?
- ¿Estaban enterados, antes de que saliera público, de la existencia de un programa de este estilo?
- ¿Tuvieron capacitaciones para integrar el programa?
- ¿Cuáles eran las condiciones para ingresar en el programa como policía?
- ¿Cómo se comporta el delito en las áreas donde ustedes patrullan?
- La policía, sin tomar en cuenta solo el PADO, ¿cuáles son las funciones que tiene?
- ¿El P.A.D.O tiene una función de prevención del delito?
- ¿Cómo es la relación entre el patrullaje de “antes” y el patrullaje de “ahora”?
- ¿Cómo es el formulario de relevamiento ambiental?
- ¿Cuáles fueron las motivaciones para decir: bueno voy a ser parte de esto?
- ¿Qué rol juega la tecnología en todo esto
- ¿Entienden que el P.A.D.O contribuye a la reducción de los delitos de hurto y rapiña?

- ¿El programa ha impulsado a tener una relación más cercana con las personas del barrio donde ustedes trabajan?
- ¿Qué tienen para decirme del Policiamiento Orientado a la resolución de Problemas?

Entrevista a Ex Jefe departamental del P.A.D.O. Entrevista focalizada.

- ¿Cómo empezó este programa, en que se encontraba el país, cuál es el discurso institucional?
- ¿Cómo es el proceder del día a día de los policías que trabajan en el programa?
- ¿Qué piensas de la presencia policial en el territorio?
- ¿Cómo es la preparación para ingresar al programa?
- ¿Qué valoración tienes sobre el P.A.D.O?
- ¿Consideras necesarias otras medidas para reducir los delitos?
- ¿Cuál es el rol de la tecnología en los temas de seguridad?
- ¿Cómo crees que la población ve al programa?
- ¿Ha constituido que la población tenga mayor confianza en la policía?

Entrevista evaluador externo del P.A.D.O. Entrevista abierta con guía de preguntas.

- ¿Cómo inicia tu participación en la evaluación del P.A.D.O?
- ¿Qué sabías del programa?
- ¿Cuál fue la visión institucional que te transmitieron antes de comenzar a realizar la evaluación?
- El Programa y su posterior evaluación, ¿Tuvieron iniciativas de investigaciones de otros países? Si es así, ¿Cuáles?

- ¿Cuál es la metodología elegida para realizar la evaluación?
- ¿Cuáles fueron las variables e indicadores que usaron?
- ¿Cuáles son las técnicas aplicadas?
- ¿Qué resultados obtienen de la evaluación?
- ¿Cómo se tomó en cuenta la existencia o no del desplazamiento del delito para evaluar los resultados?
- ¿Cuáles son los factores que se establecen para determinar la mayor probabilidad de que un delito ocurra?
- ¿Cuáles fueron los factores que entraron en juego para determinar que “tal” esquina es la peligrosa?
- ¿Detectaron problemas en la evaluación?
- Luego del primer año de implementado el programa los delitos comienzan a subir nuevamente, ¿Cómo se puede relacionar con la implementación del programa?
- ¿Qué fuentes de datos usaron para la evaluación?
- ¿Querés agregar algo más sobre tu participación o alguna consideración personal?