



Programa de Gestión Integrada Local de Seguridad Ciudadana (UR-L1062 - 2770/OC-UR)

Informe de Terminación de Proyecto (PCR)

Equipo de Proyecto Original: Gustavo Beliz (ICS/CUR) Jefe de Equipo; Ana Inés Basco (consultora IFD/ICS); Dino Capriolo (ICS/CBR); Patricia Álvarez (consultora); Luciana López (consultora); Roberto Fernández (ICS/CUR); Betina Hennig (LEG/SGO); Rita Sorio (SPH/CUR); César Rodríguez Mosquera (SPD/SDV); Gabriele del Monte (FMP/CUR); Pablo Puente (FMP/CUR); Gonzalo Deustua (ICS/CPE); Hiroko Oshima (consultora); y Nathalie Hoffman (IFD/ICS).

Equipo PCR: Rodrigo Serrano (ICS/CUR) Jefe de Equipo; Harold Villalba (SPD/SDV); Emilie Chapuis y Abel Cubas (FMP/CUR); Giovanna Mahfouz (IFD/ICS); Patricia Álvarez Domec, y Federico Veneri (consultores).

Enlaces Electrónicos.....	ii
Enlaces Electrónicos Opcionales	ii
Acrónimos y Abreviaciones	iii
Información básica del proyecto.....	iv
I. Introducción	6
II. Criterios Centrales. Rendimiento del Proyecto	9
2.1 Relevancia.....	9
a. Alineación con las necesidades de desarrollo del país	10
b. Alineación estratégica.....	10
c. Relevancia del diseño.....	11
2.2 Eficacia	19
a. Declaración de objetivos de desarrollo del proyecto	19
b. Resultados logrados	19
c. Análisis contrafactual	29
d. Resultados imprevistos.....	32
2.3 Eficiencia	34
2.4 Sostenibilidad	38
a. Aspectos generales de sostenibilidad	38
b. Salvaguardas ambientales y sociales	39
III. Criterios no Centrales.....	39
3.1 Desempeño del Banco	39
3.2 Desempeño del Prestatario	40
IV. Hallazgos y Recomendaciones	40
Dimensión 1: técnico-sectorial.....	40
Dimensión 2: Organización y Gestión.....	41
Dimensión 3: Procesos públicos y actores	41
Dimensión 4: Gestión de riesgos	41
Bibliografía.....	43

Enlaces Electrónicos

1. [Matriz de Efectividad en el Desarrollo \(DEM\) Resumen](#)
2. [Cambios en la Matriz de Resultados](#)
3. [Versión Final de Reporte de Progreso del Monitoreo \(PMR\)](#)
4. [Checklist del PCR](#)

Enlaces Electrónicos Opcionales

1. [Ex post Cost-Analysis Report](#)
2. [Impact Evaluation Report](#)
3. [Acta Taller de Cierre](#)

Acrónimos y Abreviaciones

BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CPD	Documento de programa de país
CPI	Índice de desempeño del costo
DEM	Matriz de efectividad en el desarrollo
DEO	Panorama de la efectividad en el desarrollo
ECH	Encuesta Continua de Hogares
ENV	Encuesta Nacional de Victimización
EOP	Final de Proyecto
EP	Estrategia de país
IMM	Intendencia Municipal de Montevideo
INAU	Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay
INE	Instituto Nacional de Estadística
INEFOP	Instituto de Formación Profesional
INJU	Instituto Nacional de la Juventud
JND	Junta Nacional de Drogas
JPM	Jefatura de Policía de Montevideo
M&E	Monitoreo y Evaluación
MEC	Ministerio de Educación y Cultura
MI	Ministerio del Interior
MIDES	Ministerio de Desarrollo Social
MR	Matriz de Resultados
MTSS	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
ONVC	Observatorio Nacional de Violencia y Criminalidad
PADO	Programa de Alta Dedicación Operativa
PCR	Informe de Terminación de Proyecto
PMR	Informe de Seguimiento del Progreso
PN	Policía Nacional
POA	Plan Operativo Anual
POP	Policiamiento Orientado a Problemas
SEPA	Sistema de Ejecución de Planes de Adquisiciones
SG	Con Garantía Soberana
SIIF	Sistema Integrado de Información Financiera
SIRPA	Sistema de Rehabilitación Penal Adolescente
SPD	Oficina de Planificación Estratégica y Efectividad en el Desarrollo
SPI	Índice de desempeño del cronograma
VPC	Oficina de la Vicepresidencia de Países
VPS	Oficina de la Vicepresidencia de Sectores y Conocimiento

Información básica del proyecto

Número de proyecto (s): UR-L1062
 Título: Programa de Gestión Integrada Local de Seguridad Ciudadana
 Instrumento de préstamo: Préstamo de inversión
 País: República Oriental del Uruguay
 Prestatario: República Oriental del Uruguay,
 Organismo Ejecutor: Ministerio del Interior
 Préstamo (s): 2770/OC-UR
 Sector/Subsector: Reforma/ Modernización del Estado

Fecha de Aprobación Directorio: 4 de setiembre de 2012
 Fecha de Vigencia del contrato de préstamo: 25 de octubre de 2012
 Fecha de Elegibilidad primer desembolso: 12 de diciembre de 2012

Monto préstamo (s)

Monto original: 5.000.000
 Monto actual: 4.979.532
 Pari Pasu: 58,64%
 Costo total del proyecto: 8.491.418

Meses de ejecución:

De aprobación: 63 meses (al 31/12/17)
 De efectividad del contrato: 62 meses (al 31/12/17)

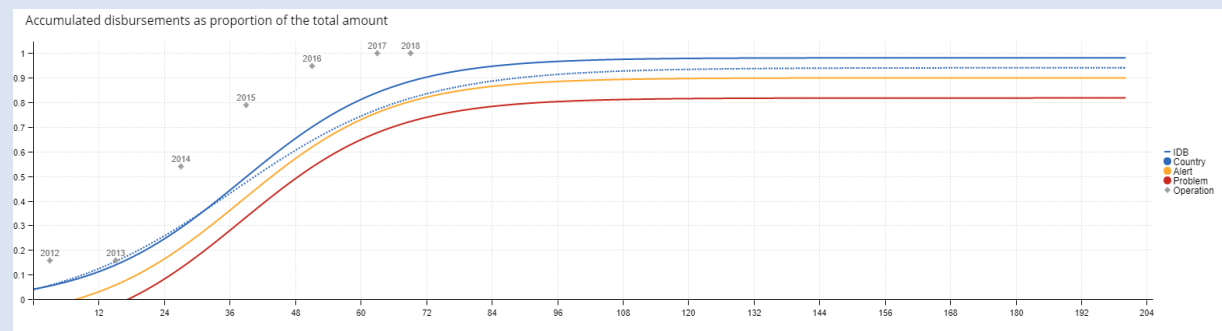
Periodos de desembolso

Fecha original de desembolso final: 25 de octubre de 2016
 Fecha actual de desembolso final: 31 de diciembre de 2017
 Extensión acumulativa (meses): 14 meses
 Extensión especial (meses):

Desembolsos

Monto total de desembolsos a la fecha: 4.979.532,20

Gráfico de Desembolsos



Redireccionamiento:

¿Recibió fondos de otro proyecto? [No]
 ¿Envío fondos a otro proyecto? [No]

Calificaciones del desempeño del proyecto en los PMRs:

No.	Fecha PMR	Etapas PCR		Desembolso Actual (US\$ millones)
1	2º período Ene – Dic 2013, validado 25 de junio de 2014	N.A.	SATISFACTORIO	822.765
2	2º período Ene – Dic 2014, validado 28 de abril de 2015	N.A.	SATISFACTORIO	1.883.061 (2.705.826)
3	2º período Ene – Dic 2015, validado 25 de abril de 2016	N.A.	SATISFACTORIO	1.282.702 (3.988.528)
4	2º período Ene – Dic 2016, validado 20 de abril de 2017	N.A.	SATISFACTORIO	783.160 (4.771.688)
5	2º período Ene – Dic 2017, validado 17 de abril de 2018	N.A.	SATISFACTORIO	228.312 (5.000.000)

Metodología de análisis económico ex post: Cost Benefit Analysis
Metodología de evaluación ex post: Evaluación impacto intervención clave

CLASIFICACIÓN DE EFECTIVIDAD EN EL DESARROLLO: PARCIALMENTE SATISFACTORIO

Bank Staff

Posición	al PCR	A la Aprobación
Vicepresidente VPS	Ana María Rodríguez-Ortiz	Santiago Levy
Vicepresidente VPC	Alexandre da Rosa	Alexandre da Rosa
Gerente País	José Luis Lupo	José Luis Lupo
Gerente Sector	Moisés J. Schwartz	Ana María Rodríguez-Ortiz
Jefe de División	Lea Giménez Duarte	Carlos Santiso
Representante de País	Morgan Doyle	Tracy Betts
Jefe Equipo Proyecto	Rodrigo Serrano Berthet	Gustavo Beliz

Tiempo y Costo de Staff

Etapas del Ciclo de Proyecto	# de semanas	US\$ (incluyendo costos de viaje y consultorías)
Preparación	27	344.93K
Supervisión	101	742.20K
Total	128	1087.13K

Descripción de los Objetivos de Desarrollo del Proyecto/Programa:

El objetivo general es contribuir a la disminución del delito violento en la ciudad de Montevideo, mediante acciones específicas de prevención en tres territorios y sus poblaciones vulnerables. Los objetivos específicos son: (i) contribuir a incrementar la eficacia de la fuerza policial para la prevención y esclarecimiento de delitos en los territorios seleccionados; y (ii) contribuir a incrementar la reinserción social de menores de edad con concentración de factores de riesgo asociados a violencia y delito en las áreas de influencia del programa.

I. Introducción

- 1.1 Tal como se establece en la propuesta de préstamo aprobada¹, al momento del diseño en el 2012, Uruguay padecía de un agravamiento de sus problemas de inseguridad, verificado tanto a nivel de estadísticas, como de percepción de temor y victimización de la población, con un alto nivel de concentración territorial y una creciente concentración etaria.
- 1.2 Montevideo, teniendo el 39,8% de la población nacional, presentaba en 2010 el 58% de los delitos del país y aglutinaba el 83,61% de las rapiñas². Por su parte, los jóvenes de hasta 24 años y en particular los menores de 18 años aparecían como un grupo con alta incidencia en los delitos con violencia en todo el país. En 2007, el 10% de los homicidios cometidos en el país habían sido perpetrados por menores de edad, mientras que para 2010 esa cifra había aumentado al 26%³. Asimismo, el 53% de las rapiñas cometidas en Montevideo y aclaradas judicialmente, eran atribuibles a menores de edad en 2010. Finalmente, había en el país un total aproximado de 900 menores de 18 años bajo el sistema de justicia penal, de los cuales la mitad cumplía medidas de privación de la libertad y el resto medidas alternativas. En resumen, el país vivenciaba un nivel alto y creciente de delitos violentos, con una importante participación de jóvenes en los mismos.
- 1.3 Se entendía que el crecimiento del delito violento era afectado por dos fenómenos que el programa se proponía abordar: (i) la ineficacia del efecto disuasivo de la Policía Nacional (PN) sobre la comisión de delitos violentos, manifestada en una baja capacidad para realizar tareas de prevención comunitaria ex ante, y de investigación de actividad criminal ex post; y (ii) la debilidad de los programas sociales de prevención secundaria y terciaria que ya existían, que carecían de estrategias específicas para población con alta concentración de factores de riesgo de violencia y/o en conflicto con la ley penal (también referido en algunos documentos como riesgo socio-delictual).
- 1.4 El Gobierno de Uruguay ya venía propiciando varias acciones para atender a esta situación, en el marco de una profunda reforma del sistema de seguridad ciudadana del país, entre las que se encontraban: (i) la aprobación de un nuevo marco jurídico para el Instituto del Niño y del Adolescente (INAU), que creaba un Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente (SIRPA); (ii) la mejora presupuestaria y tecnológica de la PN, y la compra de equipamiento, acompañada de compromisos de gestión (mayor control de ausentismo); (iii) la reorganización funcional del área de investigación criminal, a través de la asignación de jefes regionales y equipos de investigación a cuatro zonas de Montevideo; (iv) el despliegue de una estrategia de control del delito a través de operativos combinados con la justicia en las zonas más conflictivas de Montevideo; (v) la identificación de los adolescentes y jóvenes que no estudian ni trabajan, como población prioritaria de atención, en el marco del Gabinete Social; y (vi) la constitución de una mesa de articulación interinstitucional con la participación del Ministerio del Interior (MI), el Ministerio de Educación y Cultura (MEC), la Intendencia Municipal de Montevideo (IMM), el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP), el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), el INAU, el Instituto Nacional de la Juventud (INJU), la Junta Nacional de Drogas (JND) y el Ministerio de Salud (MS), para coordinar acciones sobre la población juvenil vinculada al delito y la violencia. Estas y otras acciones amparaban el inicio del proceso de reestructura institucional de la Jefatura de Policía de

¹ [Propuesta de préstamo UR-L1062](#), párrafos 1.1 a 1.5.

² Estadísticas del Observatorio Nacional de Violencia y Criminalidad (ONVC) del MI, 2011.

³ Cifras oficiales del OVC, MI. En Brasil, la participación de la misma franja etaria en homicidios fue del 11% en 2009

Montevideo (JPM), que se profundizaría durante la ejecución del préstamo, y que estaba orientado a generar un cambio cultural que permitiera focalizarse en la prevención del delito y la protección del ciudadano⁴.

- 1.5 Complementariamente, el país se propuso, y así lo expresó en la Exposición de Motivos de la Ley de Presupuesto Nacional (2010-2014)⁵, mejorar las condiciones de seguridad pública, apoyando la reforma estructural de recursos humanos y la reforma organizacional en Ministerio del Interior, apuntando a lograr una fuerza pública profesionalizada, y a ofrecer una mayor cobertura para la atención de adolescentes en conflicto con la ley. Los objetivos del programa estuvieron alineados con estas prioridades.
- 1.6 El Programa de Gestión Integrada Local de Seguridad Ciudadana (UR-L1062; 2770/OC-UR) fue diseñado y aprobado en el año 2012 (25 de octubre), con un plazo original de 4 años (ultimo desembolso previsto para el 25 de octubre de 2016), y se le otorgó una extensión posterior del plazo de ultimo desembolso hasta el 31 de diciembre de 2017⁶. Buscaba respaldar al país en dar respuesta a algunos de estos desafíos, y en el marco de las prioridades definidas por el Gobierno de Uruguay. Las estrategias de trabajo propuestas, y los resultados esperados mantuvieron relevancia para la nueva Administración que asumió el gobierno en 2015⁷, que avanzó en la consolidación de la reforma organizativa de la Policía, a través de la implementación de la Ley Orgánica Policial aprobada en 2014 y de un régimen de trabajo de alta dedicación exclusiva, que apunta a combatir con más eficacia las rapiñas, el microtráfico y otros delitos conexos.
- 1.7 El Programa, por su parte, procuró también dar respuesta a la complejidad, fragmentación y falta de coordinación entre agencias, que se identificaba en el sector de seguridad ciudadana, como una herramienta para poner en marcha políticas integrales de prevención del delito, involucrando a diferentes sectores del Estado.
- 1.8 Se propuso inicialmente contribuir a la disminución del delito violento en la ciudad de Montevideo, mediante acciones focalizadas de prevención y control en tres territorios que correspondían con tres comisarias priorizados por su alta concentración delictiva (territorio que fuera luego ampliado a toda la JPM), y con foco en poblaciones vulnerables. Para ello, buscaba atender: (i) la ineficacia policial para desarrollar una tarea disuasiva del delito, basada en la proximidad con la comunidad y en la investigación criminal; (ii) la debilidad de programas sociales de prevención secundaria y terciaria de la violencia, con ausencia de estrategias específicas para menores de edad vulnerables y en conflicto con la ley; y (iii) la desarticulación de los sistemas de información en materia de prevención social y control delictivo.
- 1.9 Específicamente, el Programa esperaba: (i) incrementar la eficacia de la fuerza policial para la prevención y esclarecimiento de delitos en los territorios seleccionados; e (ii) incrementar la reinserción social de menores de edad de 12 a 17 años con altos factores de riesgo

⁴ Serrano-Berthet, R, ed (2019).

⁵ Ver documento completo en http://archivo.presidencia.gub.uy/sci/proyectos/2010/08/cm_185_2_exposicion.pdf

⁶ El Programa contó con una extensión inicial del plazo de desembolso hasta el 31 de agosto de 2017, solicitada vía nota UGP 30/2016 (EZSHARE-1399598922-5, 1399598922-6, 1399598922-7), y posteriormente con una extensión adicional hasta el 31 de diciembre de 2017, solicitada vía nota UGP 54/2017 (EZSHARE-586189632-63, 586189632-66, 586189632-70).

⁷ Ver documento completo Exposición de Motivos. Proyecto de Presupuesto Nacional 2015-2019 <https://www.mef.gub.uy/innovaportal/file/16500/4/iv-las-asignaciones-de-este-presupuesto.pdf>.

asociados a conductas violentas y delito en las áreas de influencia del programa, mediante la implementación de los siguientes dos componentes:

1.10 Componente 1: Desarrollo de un modelo policial orientado a la solución de problemas.

El objetivo de este componente fue mejorar la eficacia de la policía para prevenir e investigar el delito en los territorios seleccionados, a través de la implementación del método de Policiamiento comunitario Orientado a la solución de Problemas (POP), inicialmente en tres comisarías modelo⁸, expandido luego a toda la JPM. Para esto se previeron acciones a nivel de las comisarías seleccionadas, y de la Jefatura de Montevideo: (i) desarrollo de contenidos de programas académicos en formatos presenciales y virtuales, y protocolos de actuación en POP e investigación y análisis criminal; (ii) capacitación de 375 funcionarios policiales en POP; (iii) capacitación de 375 funcionarios policiales en investigación y análisis criminal; (iv) fortalecimiento de la Academia Nacional de Policía; (v) creación y equipamiento tecnológico de tres unidades de análisis criminal en las comisarías; (vi) reingeniería organizativa de las tres comisarías priorizadas, lo que incluía el diseño de un tablero de control del accionar policial con indicadores de proceso, resultados e impacto asociados a los cuadrantes de actuación en el territorio en que se subdividía cada comisaría; (vii) diseño e implantación de un Código de Ética para el personal policial; y (viii) modernización de la infraestructura física y equipamiento tecnológico de las tres comisarías a intervenir para fortalecer el acercamiento comunitario a través de estrategias POP.

1.11 Componente 2: Fortalecimiento de una Red Social de Prevención Secundaria y Terciaria de Violencia Juvenil.

El objetivo de este componente era disminuir la participación de menores de edad en la comisión de delitos violentos en las área de influencia del programa, a través de: (i) la puesta en funcionamiento de servicios especializados en la atención y acompañamiento de 680 menores en conflicto con la ley penal, a través de un proceso socioeducativo personalizado, que permitiera maximizar el desarrollo de sus potencialidades, y propiciar su reinserción social, focalizando tempranamente acciones preventivas; (ii) el desarrollo e implementación de un sistema informativo de alerta temprana de violencia juvenil, que consolidara estadísticas sociales y judiciales de múltiples fuentes y permitiera la derivación inmediata del menor una vez hubiera tomado contacto con la comisaría, de modo de activar el trabajo conjunto entre el MI y el MIDES; (iii) la activación de mecanismos de articulación interinstitucional con el resto de las prestaciones sociales existentes en los territorios intervenidos, que permitieran la generación de trayectorias de estos adolescentes en las instituciones de socialización y participación naturales para su edad, en el marco de los programas ya existentes de la política social; y (iv) la capacitación intensiva de 150 referentes educativos y operadores del sistema de protección social para la gestión personalizada del acompañamiento a los menores.

1.12 Cabe mencionar que durante el período de implementación del Programa tuvo lugar un proceso de reestructura policial que implicó cambios importantes en la organización geográfica y en la forma de funcionamiento de la Jefatura de Policía de Montevideo (JPM), buscando mejorar las estrategias de despliegue y la capacidad de investigación. Estos cambios brindaron oportunidades de ajuste programático y adaptaciones a las intervenciones previstas en el préstamo, fortaleciendo la lógica vertical y los objetivos propuestos. Siendo

⁸ El POP es uno de los métodos de policiamiento que cuenta con mayor evidencia de impacto. Se enfoca en entender y atender las causas de un problema criminal. Sigue una metodología conocida como SARA que tiene cuatro pasos: (1) selección de un problema concreto en cada territorio; (2) análisis en profundidad de causas y determinantes y de las posibles soluciones; (3) implementación de la solución más adecuada; y (4) evaluación de su impacto, para retroalimentar el proceso de decisión. Para desarrollarlo de manera óptima precisa de una alta capacidad de análisis criminal, inteligencia en la investigación criminal, y relacionamiento de proximidad con la comunidad.

que el proceso de reestructura buscaba definir un modelo único de trabajo para toda la JPM se decidió aplicar el método POP al principal problema de seguridad de la ciudad (rapiñas), problema prioritario al que se enfocaba el préstamo. Del análisis criminal y a través del proceso de aprendizaje apoyado por el préstamo se identificó que la mejor solución era el policiamiento de puntos calientes (*hot spot policing*) y se diseñó el Programa de Alta Dedicación Operativa (PADO) basado en dicho modelo de trabajo. Ya no para ser implementado en territorios focalizados utilizando el método POP, sino como programa modelo para toda la ciudad, manteniendo una comisaría modelo en la que ya se venía trabajando al momento de la reestructura de la JPM.

- 1.13 Seguramente esta expansión haya fortalecido los efectos alcanzados por el programa en términos de reducción de las tendencias en rapiña (como se explicará mas adelante). De todas formas es importante destacar que a pesar de la tendencia decreciente que se vino registrando de los delitos de rapiña en Montevideo, principalmente en las áreas de intervención del PADO hasta 2017, y de la reducción de los menores indagados, la inseguridad continúa hasta hoy siendo una de las principales preocupaciones de los uruguayos y su combate un de los principales desafíos para el país, retomados por la nueva operación del Banco con el país (UR-L1112).
- 1.14 Las tendencias decrecientes registradas hasta 2017, registraron un cambio de signo a partir de los datos cerrados a 2018. En 2018 se registraron cifras récord en los delitos de Homicidio (11,8 cada 100mil habitantes), Hurto (3994 cada 100mil habitantes) y Rapiña (793 cada 100mil habitantes). Aunque aún no hay información suficiente para realizar un análisis completo, se identifica como posible causa la entrada en vigor desde noviembre de 2017, de un nuevo código del proceso penal, que modifica la forma en que se organiza la investigación criminal y la relación entre jueces, fiscales y policías.
- 1.15 En lo relativo al fortalecimiento de la red de prevención de violencia juvenil, por su parte, a partir de 2015, se registraron cambios a nivel institucional y programático en el MIDES, principal socio estratégico para las acciones del Componente 2, que permitieron la incorporación de las acciones de prevención de comportamientos socio-delictivos, al programa Jóvenes en Red⁹ (que se encontraba en fase de expansión y consolidación), y la generación de otras sinergias con esta cartera.

II. Criterios Centrales. Rendimiento del Proyecto

2.1 Relevancia

- 2.1 En términos generales se considera que el Programa se alineó adecuadamente a las necesidades y prioridades de desarrollo del país y a la Estrategia País del Banco al momento del diseño, con una lógica vertical sólida que viabilizó respuestas pertinentes y basadas en evidencia científica a los problemas identificados y a los objetivos de desarrollo definidos (sólida relevancia interna)¹⁰.

⁹ [Jóvenes en Red](#), es la intervención más importante del país en atención a población juvenil que no estudia ni trabaja con una cobertura inicial de más de 2000 beneficiarios a partir de 2012. Forma parte de las estrategias sociales mencionadas en el párrafo 1.4 (numeral v),

¹⁰ Durante la implementación, tuvo lugar una expansión del alcance territorial de las actividades de prevención de delito, acompañando el proceso de reestructura de la JPM, lo que fortaleció la relevancia del Programa y su capacidad de respuesta a los problemas identificados.

- 2.2 Complementariamente, los objetivos se alinearon adecuadamente a las prioridades del Banco en la temática plasmadas en el GCI-9 y en el Marco Sectorial de Seguridad Ciudadana (pertinente relevancia externa).
- 2.3 De acuerdo con las dos evaluaciones realizadas sobre sus principales líneas de acción¹¹, el Programa propuso intervenciones pertinentes a los problemas identificados, que generaron efectos positivos en los procesos asociados a la transición hacia una policía preventiva.

a. Alineación con las necesidades de desarrollo del país

- 2.4 Tal como fue resumido en la Introducción de este informe, Uruguay padecía al momento del diseño, de un agravamiento de sus problemas de inseguridad, verificado en cifras estadísticas en niveles altos y crecientes de delitos violentos, en particular para el caso de la rapiña, y en una creciente percepción de temor y victimización, mostrando fuerte concentración territorial en Montevideo y creciente participación de los jóvenes tanto como víctimas y como victimarios.
- 2.5 El programa estuvo alineado con las prioridades del país en la medida en que procuraba apoyar directamente el objetivo de “crear de un ambiente estable y seguro para el desarrollo, el bienestar de la ciudadanía y el pleno disfruta de sus libertades y oportunidades”¹².
- 2.6 También era consistente con la Estrategia de País 2010-2015 (GN-2626), vigente durante su aprobación y elegibilidad en 2012, y en particular con la intención de *“desarrollar e implantar acciones focalizadas en la prevención de la violencia, incluyendo violencia juvenil y doméstica, así como también el apoyo a la creación de un modelo de policía comunitaria”*. Asimismo, los resultados esperados también fueron consistentes con la Estrategia de País 2016-2020 (GN-2836) vigente, y contribuyen especialmente al objetivo de *“incrementar la eficacia de la Policía Nacional para prevenir el delito”*.

b. Alineación estratégica

- 2.7 Los resultados esperados para el Programa se alineaban también con las prioridades de financiamiento del Noveno Aumento General de Recursos del BID (AB-2764) (GCI-9) tanto con el enfoque de pobreza, disminución de homicidios y desarrollo de planes de prevención de violencia a nivel de ciudades, como por tener como destinatario a un país pequeño.
- 2.8 Los objetivos también estaban alineados con la Estrategia Institucional del Banco 2010-2020, específicamente con el objetivo de *“Fortalecer la capacidad del Estado”*, al dotar a sus instituciones de herramientas para mejorar su eficiencia, eficacia y transparencia, y con el de *“Ofrecer infraestructura incluyente y servicios de infraestructura”*, a fin de velar por que las zonas urbanas estén mejor dotadas de servicios públicos para la población pobre y vulnerable, en particular de *“seguridad pública y ciudadana”*.
- 2.9 Finalmente, el Programa estaba alineado con la prioridad Sectorial de Instituciones para el Crecimiento y el Bienestar Social (GN-2587-2), de *“desarrollar la capacidad para diagnosticar los temas atinentes a la seguridad ciudadana y traducirlos en políticas y acciones eficaces”* a través de la provisión de conocimientos, herramientas y metodologías que permiten mejorar la toma de decisiones y adoptar un enfoque basado en la evidencia. Y ha sido consistente con el Marco Sectorial de Seguridad Ciudadana y Justicia (GN-2771-3), en tanto que trabaja

¹¹ AGEV-OPP (2015); Pantoja, Rodrigo (2015).

¹² Objetivo expresado en el Presupuesto Nacional 2010-2014, aprobado por el Parlamento a fines de 2010.

con sus cuatro dimensiones: (i) jóvenes y mujeres en riesgo; (ii) policía; (iii) rehabilitación y reinserción para privados de libertad; y (iv) gestión de la seguridad.

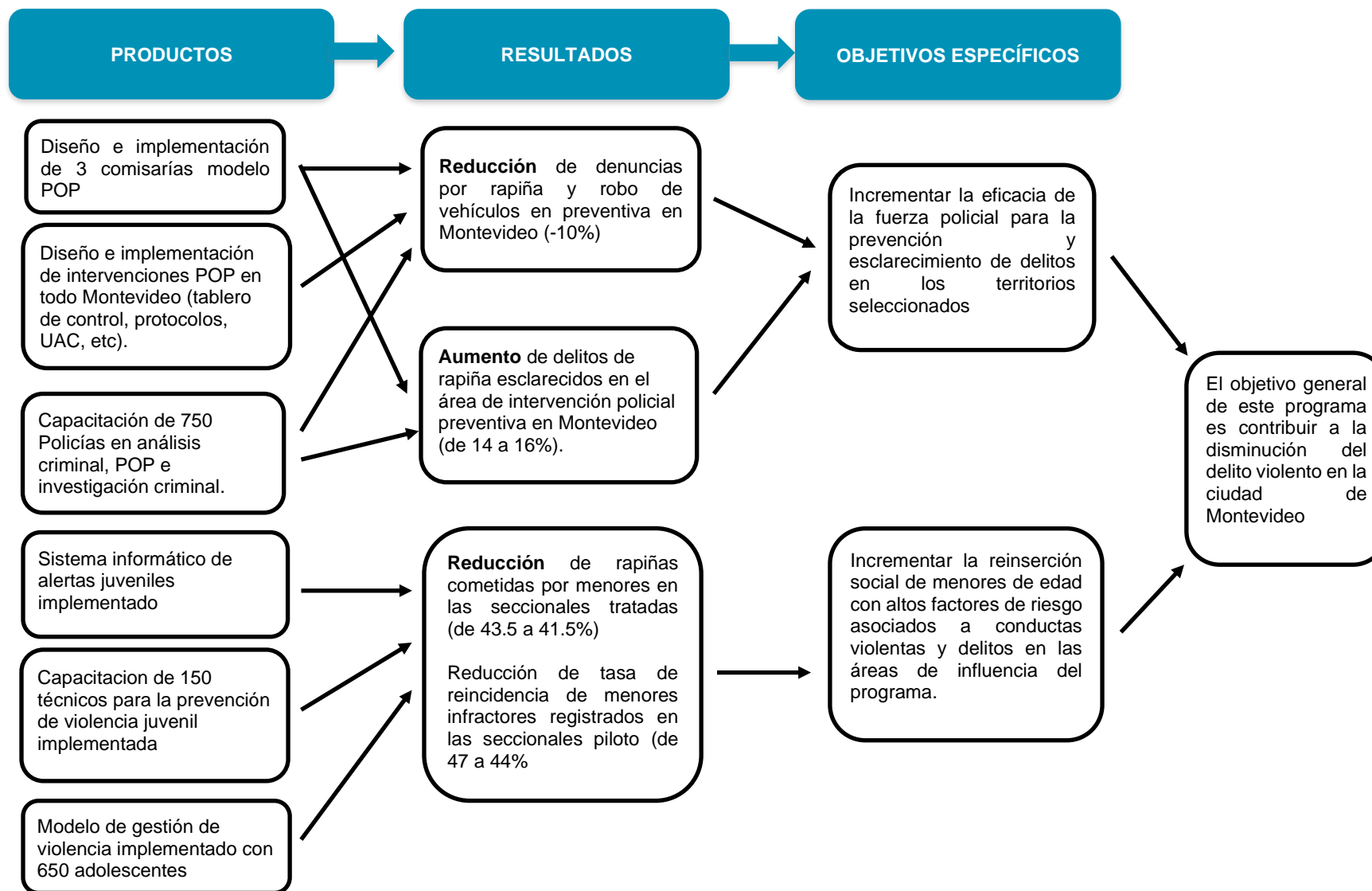
c. Relevancia del diseño

- 2.10 El Programa tuvo como propósito incrementar la eficacia de la fuerza policial para la prevención y esclarecimiento de delitos en territorios seleccionados por su alta concentración delictiva dentro de Montevideo; y mejorar la reinserción social de menores de edad de 12 a 17 años con altos factores de riesgo asociados a conductas violentas y delito en las áreas de influencia del programa. Esto se lograría a partir del diseño e implantación de un modelo de policía de proximidad orientada a la resolución de problemas, y el desarrollo de una Red Social de Prevención Secundaria y Terciaria de Violencia Juvenil. A partir del logro del objetivo del Programa, se contribuiría a la disminución del delito violento en la ciudad de Montevideo, mediante acciones focalizadas de prevención y disuasión. Esta lógica que acompañó el diseño y puesta en marcha de la operación se evidencia en la Tabla 1. Matriz de resultados (aprobación @, 60 días después de alcanzar la elegibilidad y @ exit), y en la Cadena de Resultados, ilustrada en la Figura 1.
- 2.11 La mejora de la eficacia policial se relaciona tanto con la formación del personal policial en los niveles básicos y superiores, como con la disponibilidad de sistemas informáticos de soporte que sean actualizados de manera confiable y en plazos razonables para permitir análisis criminal, y con en el cambio de prácticas de policiamiento pasando de las concepciones asociadas al rol del policía como “persecutor” a las concepciones de protección de la población y disuasión del delito.
- 2.12 En este sentido, el programa se apoyaba en líneas de trabajo existentes en la PN, sistemas de información ya implementados con apoyo de programas previos del Banco, y prioridades definidas por las autoridades; y focalizaba la inversión en los desafíos más relevantes. En este sentido la estrategia de capacitación policial y la generación de capacidades para el análisis criminal aparecían como claves, y se procuró desde el inicio contactar al país con los mejores equipos técnicos y asesores internacionales. Complementariamente, el apoyo al diseño y puesta en funcionamiento de intervenciones de POP, inicialmente para implementación piloto, y luego para implementación en toda la JPM resultaba un aspecto clave de las prioridades de la reforma en curso. Y finalmente, para garantizar un abordaje integral de la problemática, el Programa se planteó la puesta en marcha de intervenciones específicas para reducir el inicio y consolidación de trayectorias socio-delictivas en adolescentes y jóvenes.
- 2.13 Dado que los niveles de hurto y rapiña venían en crecimiento constante desde hacía una década, y el conocimiento ya existente sobre la multi causalidad de este tipo de problemáticas, no era de esperarse que se lograra en un período acotado de tiempo revertir la tendencia a nivel general del país, pero sí la reducción específica en las áreas y poblaciones intervenidas. Dado que en el diseño original la intervención de policiamiento orientado a problemas (POP) era implementada de manera piloto en 3 seccionales, se esperaba identificar una mejora comparada de las variables principales, entre los territorios intervenidos y aquellos sin intervenir. Sin embargo, a partir de la ampliación de alcance del programa, que paso de tres comisarias modelo, a una comisaría modelo POP y el PADO en toda la JPM, los indicadores fueron ajustados para reflejar efectos en el enlentecimiento de los niveles de crecimiento en los delitos priorizados, en toda la zona de intervención.
- 2.14 Las acciones previstas procuraban frenar el incremento del nivel de delito, fortalecer la capacidad para aclarar los acontecidos, y ver los efectos de estas mejoras en la percepción de la ciudadanía sobre el desempeño policial. En el primer caso, se eligió medir el nivel de

delito por la evolución de las denuncias realizadas, y la estimación de las no realizadas. En el segundo caso, identificando los casos en que se identificaban responsables del delito como resultado del procedimiento policial, generando una mayor tasa de esclarecimiento. Y en el tercero, midiendo la percepción de la población mediante la ENV. Tal como se muestra en la Tabla 1, el alcance geográfico de los indicadores que referían inicialmente a las 3 zonas priorizadas fue ajustado para reflejar el incremento de alcance de las intervenciones a toda la JPM. Adicionalmente, al momento de consolidar la información al cierre del Programa, para el reporte de resultados, fueron necesarios otros ajustes a indicadores, por motivos metodológicos y de disponibilidad y fiabilidad de la información (que se detallan en la tabla), , manteniendo incambiadas las variables priorizadas, y la lógica vertical.

- 2.15 Como es sabido, los cambios institucionales no generan resultados inmediatos. De hecho, los procesos de reforma policial y de justicia experimentados en América Latina han requerido de tiempo para su consolidación e impacto en indicadores de criminalidad o percepción de temor (Serrano, 2019). Lo mismo sucede con cambios culturales, en particular los de comportamientos socio-delictivos. En este sentido, se considera importante ser cauto a la hora de definir las metas en el momento de diseño. Para algunos casos será necesario analizar la evolución de los indicadores, considerando la velocidad esperable para identificar efectos en cada caso.
- 2.16 El programa alcanzó a implementar las intervenciones de manera piloto en la seccional 25, y luego amplió las acciones a toda la JPM en el marco de la reestructura antes mencionada. Parte de la reestructura consistió en la creación de zonas operativas que abarcaban a más de una seccional y particionaban otras, por lo que la implementación fraccionada dejaba de tener sentido, y la nueva delimitación geográfica invalidaba la delimitación original del diseño metodológico de la evaluación de impacto. Por otra parte, las autoridades definieron al PADO como la estrategia operativa para poner en práctica los principios del POP, , y en acuerdo con el Banco, a partir de 2015 la zona de incidencia del Programa se extendió a todo Montevideo.
- 2.17 La combinación de acciones preventivas mediante el PADO en los circuitos y horarios de mayor incidencia delictiva de Montevideo, con acciones de prevención con adolescentes con perfil socio delictivo sobre representados en los delitos de rapiña, esperaba permitir atacar la alta concentración de crímenes tanto en unidades territoriales como en personas, con el fin de contribuir a reducirlos.

Figura 1. Cadena de Resultados del Programa



- 2.18 A través del Programa, se procuraba aunar esfuerzos del área policial con el área social, y convocar una acción inter-agencial, con una doble focalización: (i) en barrios que concentran la acción delictiva en Montevideo; y (ii) en población juvenil en contexto de mayor vulnerabilidad y concentración de factores de riesgo asociados a delito y violencia. Al focalizarse sobre territorios y poblaciones con alta incidencia delictiva, se proponía desarrollar un Modelo de Atención Integral que pudiera ser replicable al resto del país, buscando tanto una mejora en los índices delictivos, como en la percepción de seguridad en los barrios.
- 2.19 A partir del logro de los productos previstos en cada componente, se disuadiría la comisión de delitos violentos, aumentaría la cantidad de delitos de rapiña esclarecidos, mejoraría la percepción del desempeño policial, disminuirían los delitos de rapiña no denunciados, se reducirían las rapiñas cometidas por menores y la tasa de reincidencia de menores infractores en las seccionales tratadas.
- 2.20 La lógica vertical del programa se amparaba en la evidencia empírica regional y extrarregional de más de 50 intervenciones similares, la cual recomienda en estos casos dos ejes simultáneos: (i) la acción policial de base local orientada a la solución de problemas y respaldada en adecuada información delictual y criminológica, como la prevista en el componente 1; y (ii) acciones socio educativas integrales concentradas en prevención social temprana de la violencia y en atención intensiva de la población afectada¹³, como las del componente 2. En este sentido, se considera que la lógica vertical del programa es apropiada en términos de consistencia interna, en la medida en que las acciones definidas están relacionadas con las necesidades identificadas para el país y con cada uno de los objetivos específicos, y estos últimos están alineados con el objetivo general, como se ve en la Fig 1.
- 2.21 Esta apreciación es sustentada por las dos evaluaciones realizadas sobre las principales intervenciones, por un lado, la evaluación del Programa de Alta Dedicación Operativa – PADO, resultante de la implementación de la estrategia del policiamiento orientado a problemas (POP), realizada en 2015; y por otro lado la evaluación del componente 2 realizada también en 2015. En ambos casos, los evaluadores califican de pertinentes las intervenciones diseñadas, para dar respuesta a los problemas identificados en el diagnóstico.
- 2.22 La Matriz de Resultados presentada como Tabla 1, presenta los indicadores originalmente previstos, así como nuevos indicadores acordados entre el equipo del Banco y la UE en el Taller de Cierre, y que fueron validados por SPD como parte del proceso de elaboración de este PCR. Los ajustes surgen en primer lugar, para evidenciar el incremento del alcance geográfico de las acciones del componente 1, que pasaron de 3 seccionales piloto a toda la Jefatura de Policía de Montevideo a partir de 2015; en segundo lugar, se definen nuevos medios de verificación para casos en que los originales no estuvieron disponibles, y en tercer lugar se sugieren indicadores nuevos, y/o sustitutivos para aquellos que no fue posible medir. Se procura que fuera posible evidenciar los efectos del programa tal como fue implementado, en las dimensiones originalmente previstas en los objetivos. Se mantiene el indicador original, con el agregado de “inactivado” y se agrega luego la versión nueva sustitutiva.

¹³ La evidencia científica subregional que conjuga simultáneamente trabajo policial comunitario y en base a información criminal y trabajo social de asistencia temprana a los factores de riesgo de violencia, que con las debidas adaptaciones puede ser aplicable al Uruguay: (i) El Programa “Fica Vivo” en Belo Horizonte, redujo en un 69% el número de homicidios conforme a su evaluación quasi-experimental (Beato Filho CC. “Impact of Staying Alive Program in a community in BH.” Rev Salud Pública. 2010, www.scielo.br/rsp); (ii) El Programa de Seguridad de Diadema, ganador del Concurso de Buenas Prácticas de 2006, logró reducir en un 85.71% los homicidios de jóvenes de entre 16 y 20 años, y bajar en 44% el número de adolescentes enviados a centros de detención juvenil del 2001 al 2005; y (iii) El Programa de la ciudad de Canoas (RS), logró reducir en un 86% las tasas de homicidios de 2009 a 2011, siendo uno de los ganadores del Concurso de Buenas Prácticas del BID-Universidad Chile-OSI, 2012.

Tabla 1. Matriz de resultados (aprobación @, 60 días después de alcanzar la elegibilidad y @ exit)

Indicadores	En aprobación			En elegibilidad + 60 días			Al terminar el proyecto (PCR)			Comentarios
	Unidad de Medida	Línea de Base	Meta (P)	Unidad de Medida	Línea de Base	Meta (P)	Unidad de Medida	Línea de Base	(A)	
Impacto #1: Contribuir a la disminución del delito violento en la ciudad de Montevideo.										
Indicador # 1.1 (inactivado) Victimización por rapiñas en las seccionales tratadas respecto a las seccionales no tratadas.	%	10	8	%	10	8	%	10	S/D	El indicador no puede calcularse ¹⁴ .
Indicador #1.1 (nuevo) Victimización por delito en Montevideo				%	29.87 (2012)	26.88 (-10%)	%	29.87 (2012)	28.24 (2016)	El nuevo indicador mide la misma variable (victimización), con un medio de verificación alternativo (Encuesta LAPOP). Utiliza la comparación antes-después para la Jefatura de Montevideo en virtud en que el Programa amplió su alcance a toda la Jefatura. Y una meta de reducción absoluta del 10% ¹⁵ .
Indicador # 1.2 (inactivado) Denuncias por rapiña en las tres seccionales tratadas en relación con seccionales no tratadas.	%	24,53	22,53	%	24,53	22,53 (-8%)	%	24,53	S/D	El indicador no puede calcularse. Adicionalmente, no se recomienda la utilización de un ratio, dado que su evolución podría deberse tanto a mejores

¹⁴ La comparación entre seccionales tratadas y no tratadas fue pensada para seccionales de similar nivel delictivo dentro de la Jefatura de Montevideo, dado que el departamento capital posee un comportamiento muy diferente a los metropolitanos y del interior. El programa amplió su área de intervención a toda la Jefatura de Montevideo, por lo que no es posible comparar efectos entre seccionales tratadas y no tratadas. Por otra parte, los resultados de la encuesta nacional de victimización uruguaya no permiten desagregación por delito ni por seccional.

¹⁵ La meta del indicador original era de reducción del 20% en el comparativo entre zonas tratadas y no tratadas, por lo que no es comparable con una expectativa de modificación del valor absoluto.

Indicadores	En aprobación			En elegibilidad + 60 días			Al terminar el proyecto (PCR)			Comentarios
	Unidad de Medida	Línea de Base	Meta (P)	Unidad de Medida	Línea de Base	Meta (P)	Unidad de Medida	Línea de Base	(A)	
										en las tratadas como a empeoramiento en no tratadas.
Indicador #1.2 (nuevo) Rapiñas consumadas en Montevideo				Tasa c/100 mil hab	915 (2012)	827 (-8%)	Tasa c/100 mil hab	915 (2012)	1059 (2017)	El nuevo indicador mide la misma variable (prevalencia de rapiña), con el mismo medio de verificación (Observatorio MI). Utiliza la comparación antes-después para la Jefatura de Montevideo en virtud en que el Programa amplió su alcance a toda la Jefatura. Se eligió la tasa y no el valor absoluto para medir la prevalencia sin sesgos relativos al eventual crecimiento poblacional
Resultado # 1 Mejora la eficacia de la fuerza policial para la prevención y esclarecimiento de delitos en áreas de influencia del Programa.										
(nuevo). 1.1 Evolución de rapiñas consumadas en Montevideo				Variación anual de la tasa en %	1.6% (2012)	1.5%	Variación anual de la tasa en %	1.6% (2012)	-4.4% (2017)	Se agrega un indicador adicional y específico para medir la evolución de la rapiña. Se plantea como variación interanual para detectar cambios en la tendencia. La meta se establece en un 10% de reducción.
(Original) 1.2 Delitos de rapiña esclarecidos en seccionales tratadas, en relación con seccionales no tratadas.	%	14	16	***	***	***	***	***	***	La zona de intervención fue ampliada a toda la Jefatura de Montevideo, no es posible comparar las seccionales originales.

Indicadores	En aprobación			En elegibilidad + 60 días			Al terminar el proyecto (PCR)			Comentarios
	Unidad de Medida	Línea de Base	Meta (P)	Unidad de Medida	Línea de Base	Meta (P)	Unidad de Medida	Línea de Base	(A)	
(Nuevo). 1.2 Delitos de rapiña consumados en Montevideo ¹⁶	Tasa c/100 mil hab			%	3.56 (2013)	3.9 (2017)	%	3.2 (2013)	3.65 (2017)	Se ajusta redacción para ampliar zona de intervención. Utiliza la comparación antes-después para la zona intervenida, con una meta de 10% de incremento en el %.
(Original) 1.3 Denuncias por hurto o robo de vehículo en las que se recupera el vehículo.	%	S/D	S/D	***	***	***	***	***	***	No se dispone de estadísticas que incluyan hurto o robo de vehículo, solamente hurto. Por otra parte, la variable recuperación es confusa dado que hay casos donde no es posible la recuperación (incendio, sacada del país, etc.) y ésta puede ocurrir en un año diferente al del hurto.
(nuevo) 1.3 Denuncias por hurto de vehículo en Montevideo.				# al año	8183 (2012)	7365 (2017) -10%	# al año	8183 (2012)	6892 (2017)	
1.4 Percepción del desempeño policial en área de intervención.	%	34	44	%	34	44				No fue posible identificar el origen de la línea de base de la MR. La pregunta originalmente referida no pertenece a la ENV 2011.
				%	39 (2011)	43 (2017) +10%	%	39 (2011)	30.3 (2017)	Se recalculó la LB y el valor ENV 2016 con la pregunta <i>¿cuán satisfecho/a está usted con los resultados de la actuación de la Policía en el combate contra la delincuencia?</i>
1.5 Delitos de rapiña no denunciados.	%	59	56	%	59	56	%	59	S/D	No es posible reportarlo.

¹⁶ El nivel de esclarecimiento se calcula como el # de rapiñas registradas como aclaradas en el SGSP, sobre el # total de rapiñas registradas en el mismo sistema para Montevideo.

Indicadores	En aprobación			En elegibilidad + 60 días			Al terminar el proyecto (PCR)			Comentarios
	Unidad de Medida	Línea de Base	Meta (P)	Unidad de Medida	Línea de Base	Meta (P)	Unidad de Medida	Línea de Base	(A)	
										La ENV 2016 no reporta esta variable.
(nuevo). 1.6 Tiempo de toma de conocimiento para los delitos de rapiña.				Minutos	50 (2013)	45 (2017)	Minutos	50 (2013)	24 (2017)	Se agrega un nuevo indicador específico para medir la capacidad de contar con información en tiempo real. El cálculo refiere a la mediana del tiempo transcurrido entre la ocurrencia del hecho y la toma de conocimiento por la policía.
Resultado # 2 Disminución del crecimiento la participación de menores en delitos violentos en el área de influencia del Programa.										
(Original) 2.1 Rapiñas cometidos por menores en las seccionales tratadas.	%	43,5	41,5	%	43,5	41,5				No fue posible acceder a la información para calcular el indicador.
(ajustado). 2.1 Jóvenes indagados por rapiña en Uruguay				#	938 (2012)	844 (2017)	#	938	628 (2017)	Se expande la definición para abarcar todo el territorio intervenido. El cálculo refiere al # de adolescentes indagados en eventos registrados en el SGSP
(Original) 2.2 Tasa de reincidencia, de menores infractores registrados en seccionales piloto.	%	47	44	%	47	44	%	47	S/D	No fue posible acceder a la información para calcular el indicador.
(nuevo). 2.2 Tasa de reincidencia de jóvenes en delitos de rapiña en Uruguay				%	38.2 (2012)	34.4 (2017)	%	38.2 (2012)	27.8 (2017)	Se ajusta redacción para ampliar a todo Uruguay dado que los jóvenes pueden cometer un delito de rapiña en cualquier parte del territorio.

2.2 Eficacia

- 2.23 Los siguientes apartados describen la efectividad alcanzada por el programa a partir de los objetivos planteados, identificándose los resultados alcanzados, los elementos y evidencias que permiten atribuir los mismos a las acciones del programa, así como otros resultados no previstos originalmente. En los casos en que los indicadores previstos no permiten reportar resultados se procurará identificar otros indicios de efectividad en dimensiones proxy analizadas por las evaluaciones disponibles.

a. Declaración de objetivos de desarrollo del proyecto

- 2.24 El objetivo general de este programa fue contribuir a la disminución del delito violento en la ciudad de Montevideo. La contribución del Programa a la disminución del delito violento, en particular la rapiña, esperaba verse reflejada en la disminución de la prevalencia, medida a la vez mediante el nivel de victimización, y de denuncias (indicadores #1 y #2 de impacto). Para ello el Programa definió como objetivos específicos: (i) incrementar la eficacia de la fuerza policial para la prevención y esclarecimiento de delitos en los territorios seleccionados; y (ii) incrementar la reinserción social de menores de edad de 12 a 17 años con altos factores de riesgo asociados a conductas violentas y delito en las áreas de influencia del programa.
- 2.25 **Los resultados esperados** se vinculaban por un lado con “Mejorar la eficacia de la fuerza policial para la prevención y esclarecimiento de delitos en áreas de influencia del Programa (Resultado #1); y por otro lado con “Disminuir el crecimiento de la participación de menores en delitos violentos en el área de influencia del Programa (Resultado #2).
- 2.26 Las mejoras en la eficacia de la fuerza policial para la prevención y el esclarecimiento se verían reflejadas en mejoras en: la cantidad de delitos registrados en Montevideo (#1.1); la cantidad de delitos esclarecidos en Montevideo (#1.2); la cantidad de denuncias de hurto de vehículo en Montevideo (#1.3); la percepción del desempeño policial en el área de intervención (#1.4); y la cantidad de delitos de rapiña no denunciados.
- 2.27 Por su parte, la disminución del crecimiento de la participación de menores en delitos violentos esperaba verse reflejada en la disminución de: el número de menores implicados en Rapiñas en las seccionales tratadas (#2.1); y en la tasa de reincidencia, de los menores infractores registrados en Montevideo (#2.2).
- 2.28 Como se discutió anteriormente, durante la ejecución del programa, hubo una expansión del policiamiento PADO, y el diseño se ajustó pasando de tres comisarias con modelo POP a un conjunto de intervenciones POP en todo Montevideo. Por tanto, las definiciones geográficas definidas en el momento del diseño se vieron afectadas. De esta manera, los indicadores de resultado se ajustaron para medir mejor el alcance de los resultados del programa, por ejemplo, el indicador de “Delitos de rapiña esclarecidos en seccionales tratadas, en relación con seccionales no tratadas” se redefinió a “Delitos de rapiña esclarecidos en Montevideo” No obstante, los cambios realizados en la matriz de resultados no afectaron la lógica vertical y se encuentran alineados con los objetivos específicos planteados en el diseño de la operación. Todos los cambios relevantes pueden verse en la tabla I de la sección 2.1 de este documento.

b. Resultados logrados

- 2.29 En esta sección se presenta un detalle de los resultados esperados para cada componente, su indicador y metas originalmente definidos, y los valores alcanzados al cierre del Programa, incluyéndose una razón del porcentaje de logro para cada caso. Ver resumen en Tabla 2a. Matriz de Resultados Alcanzados

- 2.30 Durante la ejecución del Programa se midieron y reportaron al Banco en forma semestral los indicadores de productos de acuerdo con la Matriz de Resultados vigente. Las mediciones correspondientes a los resultados fueron recogidas por evaluaciones de intervenciones específicas, o realizadas al finalizar el período de ejecución.
- 2.31 El objetivo general del programa fue parcialmente logrado en términos de incidencia en los niveles de delito violento, pero se entiende que existen resultados intermedios visibles en la medida que hoy se cuenta con una policía fortalecida y entrenada en servicios policiales orientados hacia la comunidad, con una mejor capacidad de respuesta a incidentes y un mejor reporte de las denuncias por parte de la ciudadanía en Montevideo.
- 2.32 En cifras, el impacto sobre los indicadores seleccionados es mixto, se registraron mejoras en el nivel de victimización (bajando de 29.89% a 28.24% entre 2012 y 2016), aunque la mejora fue menor a la esperada (5% vs 10%), pero hay que considerar que se trata de una medición asociada al delito en general y no específicamente a la rapiña por no disponerse de fuentes de información confiables que permitan medir específicamente ese tipo de delito. Por otro lado, la aproximación realizada mediante la medición de la tasa de denuncias c/100.000 habitantes, manifiesta un impacto negativo, en la medida que el nivel de denuncias se incrementó de 915 a 1059 para cada 100.000 habitantes en el período 2011-2016. Sin embargo, para analizar estas cifras es importante considerar que el delito en general tiene tendencias, de compleja reversión, y el Programa se impuso metas sobre el nivel de delito, no sobre la evolución de la tendencia, si observamos el nuevo indicador de resultados 1.1 que se agregó, el cual mide la tendencia en las rapiñas consumadas, se ve el efecto en la reducción de la tendencia. Pensar en indicadores de este tipo a futuro puede ser una forma de detectar mejor los posibles efectos en este tipo de variables de difícil reversión en valores absolutos.
- 2.33 La Tabla 2.a muestra los valores alcanzados tanto para los indicadores de impacto como para los de resultados, y a continuación, se analiza el logro de los resultados esperados, y la entrega de los productos previstos, organizados por cada Componente (Resultado).

Tabla 2a. Matriz de Resultados Alcanzados

Impacto/Indicador	Unidad de Medida	Valor de línea de base	Año de línea de base	Metas y alcance real		Ratio de Logro (% Alcanzado)	Medios de verificación
Impacto #1: Contribuir a la disminución del delito violento en la ciudad de Montevideo.							
Indicador # 1.1 Victimización por delito en Montevideo.	%	29.87	2012	P	26.88	55%	LAPOP
				P(a)			
				A	28.24		
Indicador # 1.2 Rapiñas consumadas en Montevideo	Tasa c/100 mil hab	915	2012	P	827	-164%	Observatorio del Ministerio del Interior (MI).
				P(a)	0		
				A	1059		

Resultado/Indicador	Unidad de Medida	Valor de línea de base	Año de línea de base	Metas y alcance real		Ratio de Logro (% Alcanzado)	Medios de verificación
Resultado # 1 Mejora la eficacia de la fuerza policial para la prevención y esclarecimiento de delitos en áreas de influencia del Programa.							
Indicador # 1.1 Evolución de rapiñas consumadas en Montevideo.	Variación anual de la tasa en %	1.6%	2012	P	1.5%	100 (6000%)	MI-Observatorio
				P(a)			
				A (2017)	-4.4%		
Indicador # 1.2 Delitos de rapiña esclarecidos en Montevideo	%	3.56	2013	P	3.9	27%	Ministerio del Interior-SGPS
				P(a)			
				A (2017)	3.65		
Indicador # 1.3 Denuncias de hurto de vehículo en Montevideo.	número	8183	2012	P	7365	100% (158%)	Ministerio del Interior
				P(a)			
				A (2017)	6892		
Indicador # 1.5 Percepción del desempeño policial en área de intervención.	%	39	2011	P	43	0% (-218%)	Encuesta de Victimización
				P(a)			

Resultado/Indicador	Unidad de Medida	Valor de línea de base	Año de línea de base	Metas y alcance real		Ratio de Logro (% Alcanzado)	Medios de verificación
				A (2017)	30.3		
Indicador # 1.6 Delitos de rapiña no denunciados.	%	59	2012	P	56	S/D	Encuesta de victimización
				P(a)			
				A	S/D		
Indicador # 1.4 Tiempo de toma de conocimiento para los delitos de rapiña.	Minutos	50	2013	P	45	100% (530%)	Ministerio del Interior-SGPS
				P(a)			
				A (2017)	24		
Resultado # 2 Disminución del crecimiento la participación de menores en delitos violentos en el área de influencia del Programa.							
Indicador # 2. 3 Jóvenes indagados por rapiña en Uruguay.	#	938	2012	P	844	100% (338%)	Ministerio del Interior - Observatorio
				P(a)			
				A (2017)	628		
Indicador # 2.4 Tasa de reincidencia, de jóvenes en delitos de rapiña en uruguay.	%	38.2	2012	P	34.4	100% (272%)	MI-SGSP
				P(a)			
				A (2017)	27.8		

Resultado #1 Mejora la eficacia de la fuerza policial para la prevención y esclarecimiento de delitos en áreas de influencia del Programa.

- 2.34 En términos generales, se considera que el Programa ha avanzado satisfactoriamente en el logro de los resultados esperados en relación con la mejora de la eficacia de la fuerza policial para la prevención y el esclarecimiento de delitos.
- 2.35 Pese a que la clasificación automática generada por el check list determina una valoración de “insatisfactorio” para el primer resultado, desde el punto de vista técnico se considera que se registraron resultados positivos, y en algunos casos por encima de los esperados, para la evolución de la rapiña (indicador 1.1) lográndose cambiar la tendencia creciente a una tendencia decreciente; también para el esclarecimiento de delitos de rapiña en Montevideo (indicador 1.2) pasando de 3.56% a 3.65% en el período 2013-2016; para la denuncia de hurto de vehículo (indicador 1.3) pasando de 8183 denuncias al año en 2012 a 6892 en 2017; y en la mejora del tiempo de toma de conocimiento para delito de rapiña (indicador 1.6) que bajó de 50 a 24 minutos entre 2012 y 2017.
- 2.36 Fueron menos alentadores los resultados en términos de mejora de la percepción ciudadana sobre el desempeño policial (indicador 1.4), la cual empeoró en el período 2011-2017, pasando de 39% a 30.3% las respuestas favorables. Finalmente, no fue posible medir los efectos en la reducción de los delitos no denunciados (indicador 1.5).
- 2.37 Independiente de las variables identificadas en los indicadores de resultados, de las dificultades técnicas que siempre existen para medir este tipo de dimensiones de la seguridad ciudadana, y de los sesgos que pueden acarrear indicadores asociados a la percepción; se entiende que el programa ha logrado mejoras significativas mediante la implementación de un modelo policial comunitario orientado a la solución de problemas no solo en las 3 seccionales policiales priorizadas inicialmente, sino en toda la Jefatura de Policía de Montevideo. Asimismo, sentó las bases para la creación del Programa de Alta Dedicación Operativa – PADO, creado como resultado de la aplicación del análisis POP propuesto por el Programa, ampliado en los últimos años también a los Departamentos de San José y Canelones (límitrofes con Montevideo) para cubrir toda el área metropolitana que concentra el 90% de los delitos¹⁷, y que se aplica actualmente también en el interior del país principalmente en la zona turística de la franja costera y zonas de frontera.
- 2.38 En una primera etapa el aporte del Programa se concentró en la formación de funcionarios policiales de distinto nivel, en las tres líneas de formación previstas (producto 1.9): Policía Orientada a la Solución de Problemas (POP) (Productos 1.2, 1.3 y 1.4), Análisis estratégico de la información e Investigación criminal (Producto 1.5). De esta manera se formaron 323 funcionarios en 2013; 277 funcionarios y 12 fiscales penales del Ministerio Público y Fiscal en 2014; 326 funcionarios policiales y 19 fiscales penales del Ministerio Público y Fiscal en 2015; y 47 funcionarios policiales y 4 fiscales en 2016 (Totalizando 973 funcionarios y 35 fiscales). En esta tarea estuvieron involucradas instituciones de primer nivel, entre ellas: Instituto Jill Dando de Seguridad y Ciencia Criminal (JDI), University College of London; Centro de Análisis y Modelamiento en Seguridad (CEAMOS); Instituto de Criminología, Universidad de Cambridge; John Jay College of Criminal Justice, City University of New York.
- 2.39 También se destaca la promoción del uso y disponibilización de software predictivo del delito para el patrullaje preventivo inteligente PredPol. Este software opera a partir del análisis de los datos de criminalidad existentes, proporcionando pronósticos en tiempo real sobre la hora y el lugar de ocurrencia de los eventos delictivos. El software delimita áreas de 150 metros cuadrados con alta probabilidad de incidencia delictiva y hace posible optimizar el patrullaje

¹⁷ [AGEV-OPP \(2015\)](#) .

e incrementar la capacidad preventiva y disuasiva de la policía. Durante 2015 se implementó una estrategia de patrullaje que combinó el uso de PredPol con la metodología de análisis de puntos calientes denominada Áreas Críticas (producto 1.3). Los indicadores de gestión y desempeño de la herramienta contribuyeron a su evaluación. Las predicciones se realizaron para el delito de rapiña en las comisarías 1, 3, 4, 7, 10, 11, 16, 17, 20, 22, 24, además de las comisarías 15, 19 y 25 inicialmente priorizadas por el Programa.

- 2.40 En lo que refiere a los productos entregados, para promover los resultados mencionados, se considera que el Programa tuvo un avance satisfactorio, con un logro promedio del 93% de las metas actualizadas en los 15 productos previstos para el Componente 1 (Ver tabla 2), de los cuales se detallan a continuación algunas actividades.
- 2.41 A nivel de implementación de las comisarías modelo (producto 1.1), entre 2013 y 2014 se financiaron obras y mejoras en equipamiento para la seccional 25, y luego las inversiones se ampliaron a la mejora de las condiciones de operación de todas las seccionales de la JPM como ya fue escrito. Por este motivo, este producto tuvo una asignación presupuestal final 72% mayor al monto inicialmente previsto.
- 2.42 A partir de la ejecución del Programa y el vínculo con la academia internacional, se propuso sustituir la realización del Tablero de Control originalmente previsto (producto 1.3), por la contratación e implantación del software PredPol, que es una herramienta de predicción de incidentes delictivos, junto con la implementación de la metodología de análisis de puntos calientes (Áreas Críticas). El software opera a partir del análisis de los datos de criminalidad existentes, proporcionando pronósticos en tiempo real sobre la hora y el lugar de ocurrencia de los eventos delictivos¹⁸, y posibilitando la optimización del patrullaje y el incremento de la capacidad preventiva y disuasiva de la policía.
- 2.43 En relación con la mejora de la actuación policial, con el apoyo de criminólogos de Florida Atlantic University, se realizaron en 2013 los protocolos de actuación policial para estandarizar y optimizar las prácticas de patrullaje policial disuasivo en los puntos de predicción del delito establecidos por PredPol¹⁹ (producto 1.4). Y en forma posterior, se apoyó la revisión del programa de trabajo policial basado en *hot spots* en Montevideo (Programa de Alta Dedicación Operativa –PADO-) y la instrumentación del trabajo policial orientado a problemas y su impacto, a partir de una consultoría que propuso ajustes para fortalecer el programa en materia de capacitación del personal, herramientas de gestión y enfoque²⁰.
- 2.44 Se superó el alcance previsto originalmente de creación de Unidades de Análisis únicamente en las Seccionales Policiales Nos. 15, 19 y 25 (producto 1.5). Y se implantó el software PredPol primero en la Dirección de Información Técnica y luego en las tres seccionales piloto, y demás Unidades de Respuesta de la Policía de Montevideo (URPMs) y del Grupo de Reserva Táctica, dependientes de las cinco Jefaturas operacionales de la ciudad.
- 2.45 La herramienta PredPol fue contratada para predecir eventos delictivos en la Jefatura de Policía de Montevideo, y se aplica desde 2015 en el marco de una estrategia de patrullaje que combinó el uso de PredPol con la metodología de análisis de puntos calientes denominada Áreas Críticas. En ese año el sistema PredPol fue integrado al sistema de Compromisos de Gestión del Ministerio del Interior²¹, lo cual contribuye a garantizar el uso

¹⁸ A través de la aplicación de matemáticas basadas en los modelos de predicción de terremotos y sus réplicas, la herramienta informática alcanza el doble de precisión que los métodos tradicionales de análisis criminal. El software delimita un área de 150 metros cuadrados con alta probabilidad de incidencia delictiva.

¹⁹ Memorias institucionales de la Unidad Ejecutora. Años 2014 y 2015.

²⁰ MI (2016).

²¹ Memoria Institucional de la Unidad Ejecutora. Año 2015.

efectivo de la herramienta por parte de las unidades encargadas del despliegue de recursos de patrullaje en la ciudad.

- 2.46 En el marco del fortalecimiento de las capacidades de análisis delictual y criminal, también se realizó con apoyo del Programa: (i) una evaluación de los efectos del uso de cámaras de video en los uniformes de la Dirección Nacional de Policía de Tránsito en el comportamiento de policía y conductores, a cargo de la Universidad de Cambridge; (ii) el desarrollo de un Panel de Análisis Delictivo, a través del software *QlikView*, cuyas funcionalidades permiten realizar un análisis delictivo para la definición de estrategias de patrullaje y despliegue policial en base a las tendencias delictivas y los recursos disponibles, sobre la totalidad de delitos y faltas registradas en el SGSP y datos demográficos del Instituto Nacional de Estadística (INE), (iii) la incorporación del software ArcGIS, que es una herramienta para la edición y producción de datos complejos, de mapeo, análisis y de geoprocésamiento.
- 2.47 Estas actividades mejoran el diagnóstico de la criminalidad y el monitoreo del patrullaje disuasivo en la zona Metropolitana. En particular, las herramientas informáticas permitirán reducir el tiempo destinado hoy de la Unidad de Análisis Criminal de la Policía Nacional en la elaboración de diagnósticos georreferenciados de la criminalidad, permitiendo desarrollar y profundizar nuevas tareas de análisis criminal.
- 2.48 El Código de Ética Policial fue diseñado por la Organización de Estados Americanos (OEA) y aprobado por el MI en 2015 (producto 1.6). Se trata de un código de 22 artículos que sintetizan los principios éticos de la Policía Nacional de Uruguay, y que rige su comportamiento en tanto servidores públicos. El código está inspirado en la defensa de los derechos humanos y en el cumplimiento de la Ley.
- 2.49 Es importante destacar la entrega de nuevo mobiliario y equipos informáticos para las Seccionales Policiales Nos. 15, 19 y 25 (producto 1.7) y la capacitación presencial y virtual en aspectos de proximidad a la ciudadanía e investigación del delito de base local, en comisarías (producto 1.8).
- 2.50 Asimismo, en el marco de los Productos 1.9, 1.10, 1.11 y 1.12, se capacitaron 850 Policías y 8 docentes en aspectos de proximidad, investigación del delito de base local y gerenciamiento, y se otorgaron becas de estudios en el exterior para 47 policías y 8 docentes. El préstamo apoyó el diseño e implementación de convenios del MI con centros de criminología de reconocimiento mundial que capacitaron al personal del Ministerio en técnicas e intervenciones con evidencia robusta de impacto. Los principales colaboradores incluyeron al Instituto de Criminología (Universidad de Cambridge), el Instituto Jill Dando de la Ciencia del Crimen (Universidad del Colegio de Londres), y la Escuela de Justicia Criminal John Jay (Universidad de la Ciudad de Nueva York). Estas colaboraciones permitieron que expertos de renombre global no solo capacitaran a funcionarios y policías del Uruguay sino también asesoraran en la adopción de técnicas de análisis criminal y patrullaje de zonas críticas, o el piloto de POP. Los cursos de capacitación se organizaron en torno a tres ejes temáticos: (i) Análisis Estratégico de la Información Criminal, (ii) Investigación Policial y (iii) Policiamiento Orientado a Problemas.
- 2.51 El Programa también apoyó el fortalecimiento de la ENP a través de la dotación de un sistema de videoconferencia, una pantalla de cine para dictar cursos y seminarios, mobiliario y equipamiento informático (producto 1.13). Facilitó que la OEA capacitara en Ética Policial, en forma presencial, a 25 policías que luego oficiaron de instructores y mentores del curso virtual del mismo contenido, del que participaron otros 645 policías (producto 1.14). Y que se implementaran planes anuales de difusión y sensibilización en Ética Policial (producto 1.15).

Resultado # 2 Disminución del crecimiento la participación de menores en delitos violentos en el área de influencia del Programa.

- 2.52 El Componente 2 del Programa, co-ejecutado con el Ministerio de Desarrollo Social, se propuso poner en marcha una estrategia de acompañamiento de proximidad a adolescentes en conflicto con la ley, dirigida a prevenir su participación en actividades delictivas. En cuanto a la participación de menores y jóvenes en delitos violentos en el área de influencia del programa (Resultado #2), se identificaron mejoras en la reducción del número de jóvenes indagados por rapiña en el país (Indicador 2.1), que bajó de 938 en 2012 a 628 en 2017. Y también se identificó una reducción muy relevante en la tasa de reincidencia de los jóvenes en los delitos de rapiña (indicador 2.2), que bajó de 38.2% en 2012 a 27.8% en 2017 (más del doble de la reducción inicialmente esperada).
- 2.53 Adicionalmente, se identificaron algunos logros complementarios, en los menores tratados que guardan relación con la prevención de la reincidencia: el 49% de los casos atendidos hasta junio de 2015 se reinsertó en la educación, el 12% en capacitación laboral y el 17% se incorporó a un empleo²².
- 2.54 Se considera importante destacar que el Programa ha promovido -de manera articulada con el sector social- la construcción de modelos de intervención específicos para población juvenil de alta vulnerabilidad y riesgo socio-delictual, financiando la mejora de sistemas de información (producto 2.1), la capacitación de técnicos y la difusión de evidencias internacionales en el abordaje efectivo de esta población, pese que no fue posible el diseño del plan de formación previsto (producto 2.2), y el acompañamiento activo de 349 adolescentes en conflicto con la Ley (productos 2.3 y 2.4). Cabe mencionar que el costo final del producto 2.4 fue significativamente menor que el planeado originalmente (65% del P), esto se debe en parte a una cobertura menor a la planificada, y en parte a que la segunda fase implementada en el marco del Programa Jóvenes en Red redundaba en una reducción de los costos por beneficiario, en virtud de que parte del equipo técnico y de los gastos era provisto por el MIDES.
- 2.55 El acompañamiento fue realizado en dos fases, siendo que en la primera (2015-2016) implementada por la ONG CEPID fueron seleccionados 400 jóvenes, de los cuales aceptaron 304 que iniciaron el proceso de acompañamiento, y 126 efectivamente lo completaron y egresaron (41%). En esta fase se encontraron algunas dificultades para la implementación de metodologías específicas para población con riesgo socio delictivo. En la segunda etapa implementada por MIDES-INJU (2016-2017) fueron derivados 146 jóvenes, de los cuales 62 iniciaron el proceso, y 19 efectivamente lo completaron y egresaron (31%).
- 2.56 En lo que refiere a los productos entregados, se identifica un avance satisfactorio en el cumplimiento de las metas, en un 50% de los productos del Componente 2.
- 2.57 De esta forma, el Programa ha complementado las acciones del Ministerio del Interior que apuntan a una mejora de la eficacia de la fuerza policial y la disminución del crecimiento de la participación de menores en delitos violentos, contribuyendo indirectamente a la disminución del delito violento en la ciudad de Montevideo.

²² Pantoja, Rodrigo (2015).

Tabla 2.b Matriz de productos alcanzados

Producto/Indicador ²³	Unidad de Medida	Valor de la línea de base	Año de la línea de	Metas y alcance real (2017)		Ratio de Logro (% Alcanzado)	Medios de verificación
Componente #1 Desarrollo de un modelo policial orientado a la solución de problemas.							
Producto # 1.1 Comisaría Modelo de aproximación comunitaria con lógica de solución de problemas implementada.	Obras	0	2012	P	3	100%	Informes del Ejecutor
				P(a)	3		
				A	3		
Producto # 1.2 Propuesta de Comisaría Modelo de aproximación comunitaria con lógica de solución de problemas implementada.	Documento	0	2012	P	1	100% (200%)	Informes de consultorías
				P(a)	1		
				A	2		
Producto # 1.3 Tablero de Control con indicadores de proceso, resultados e impacto para orientar la tarea del personal diseñado e implantado.	Crime information systems (#)	0	2012	P	1	0% (0%)	Sistema informático
				P(a)	1		
				A	0		
Producto # 1.4 Protocolos de actuación de policía comunitaria y de investigación criminal diseñados.	Documento	0	2012	P	1	100%	Informes de consultorías
				P(a)	1		
				A	1		
Producto # 1.5 Unidades de análisis (delictual para prevención y criminal para persecución) creadas.	Unidad	0	2012	P	3	100% (133%)	Informes del Ejecutor
				P(a)	3		
				A	4		
Producto # 1.6 Código de Ética Policial diseñado	Documento	0	2012	P	1	100%	Informes del Ejecutor
				P(a)	1		
				A	1		
Producto # 1.7 Seccionales policiales que modernizan su infraestructura para favorecer la participación y atención ciudadana.	Seccionales	0	2012	P	3	100%	Informes del Ejecutor
				P(a)	3		
				A	3		
Producto # 1.8 Plan de capacitación presencial y virtual en aspectos de proximidad a la ciudadanía e investigación del delito de base local, en comisarías piloto implementado.	Documento	0	2012	P	1	100%	Informes del Ejecutor
				P(a)	1		
				A	1		
Producto # 1.9 Policías capacitados en aspectos de proximidad, investigación del delito de base local y gerenciamiento.	Policías	0	2012	P	750	100% (113%)	Memoria Institucional
				P(a)	750		
				A	850		

²³ La doble numeración en el caso de los productos corresponde a que para el PMR se decidió modificar la numeración inicial prevista en la Matriz de Resultados aprobada, en la cual la numeración se relacionaba con los subcomponentes a los que el indicador hacía referencia. Para evitar la desvinculación entre el PCR y la documentación de aprobación del proyecto se mantiene la numeración original entre paréntesis en cada caso.

Producto # 1.10 Docentes capacitados en aspectos de proximidad, investigación del delito de base local y gerenciamiento (acompañados con coaching de 8 profesores internacionales al año).	Docentes	0	2012	P	8	100%	Memoria Institucional
				P(a)	8		
				A	8		
Producto #1.11 Policías capacitados en centros académicos internacionales en aspectos de proximidad, investigación del delito de base local y gerenciamiento.	Policías	0	2012	P	34	138%	Memoria Institucional
				P(a)	34		
				A	47		
Producto #1.12 Docentes capacitados en centros académicos internacionales en aspectos de proximidad, investigación del delito de base local y gerenciamiento.	Docentes	0	2012	P	6	100%	Memoria Institucional
				P(a)	8		
				A	8		
Producto #1.13 Escuela Nacional de Policía modernizada en aulas y equipamiento para formación virtual	ENP Modernizada	0	2012	P	1	100%	Informes del Ejecutor
				P(a)	1		
				A	1		
Producto #1.14 Policías capacitados en Ética Policial.	Policías	0	2012	P	750	89%	Informes del Ejecutor
				P(a)	750		
				A	670		
Producto #1.15 Planes anuales de difusión y sensibilización en Ética Policial implementados.	Planes	0	2012	P	3	100%	Informes del Ejecutor
				P(a)	3		
				A	3		
Componente #2 Desarrollo de una red social de prevención secundaria y terciaria de violencia juvenil.							
Producto #2.1 Sistema informático de alerta temprana de violencia juvenil que consolide estadísticas sociales y judiciales en funcionamiento.	Sistema	0	2012	P	1	50%	Sistema informático
				P(a)	2		
				A	1		
Producto #2.2 Plan de capacitación presencial y virtual en aspectos de prevención de violencia juvenil, diseñado.	Plan	0	2012	P	1	0%	Informes del Ejecutor
				P(a)	1		
				A	0		
Producto #2.3 Supervisión técnica de alerta temprana en funcionamiento	Supervisores	0	2012	P	8	90%	Informes del Ejecutor
				P(a)	10		
				A	9		
Producto #2.4 Modelo Integral e Intensivo de acompañamiento a adolescentes en funcionamiento, incluyendo tutoría especializada, apoyo psicológico individual y para el grupo familiar y programas recreativos y de apoyo escolar implementado.	Instituciones	0	2012	P	6	88%	Informes del Ejecutor
				P(a)	9		
				A	8		

Donde: P = Programación inicial; P (a) = Meta Anual Revisada; A = Actual.

c. Análisis contrafactual

- 2.58 La atribución de los resultados alcanzados debe ser analizada tomando en cuenta el contexto de las medidas aplicadas en cuanto organización de la Jefatura de Policía de Montevideo en el período 2013-2017. Entre las que se encuentran, sin financiamiento del Programa: (i) la descentralización en cuatro zonas operacionales, (ii) la reconfiguración de la estructura de cada jefatura (pasando a estar formada por un comisario, área de investigación y área de respuesta de patrullero), (iii) la incorporación de una quinta zona operativa, compuesta de División de Tránsito, Grupo de Reserva Táctica, entre otras, (iv) la creación de la Unidad de Respuesta de la JPM, descentralizando el patrullaje; y (v) la Operación Luz Roja, que satura el patrullaje en lugares más delictivos. Complementariamente, se sumaron las estrategias de focalización del patrullaje a partir de acciones financiadas por del Programa tanto en términos de capacitación, como de pilotaje de metodologías, y de Software. Entre estas: (i) la creación inicialmente de la Dirección de Información Táctica, y luego de la Unidad de Análisis Criminal (UAC) por medio de la cual se profundiza la distribución de patrullaje de acuerdo a criterios de delitos geo-referenciados; (ii) la profundización en 2015 del uso del software PREDPOL a la mitad de Seccionales de Montevideo, (iii) la reasignación de mayor policiamiento en la Seccional 25; y (iv) la creación del PADO en abril de 2016, que tiene por objetivo reducir los delitos contra la propiedad.
- 2.59 Asimismo, la operación también ha convivido con otras intervenciones en el área social, que apuntan a disminuir la incidencia de jóvenes en delitos violentos. A modo de ejemplo, se citan: “Programa de Integración Social para Jóvenes en Riesgo” (UR-T1092) y el Programa Jóvenes en Red²⁴ ejecutados por el MIDES y el Programa de “Prevención de violencia en adolescentes a través de deportes y otras actividades” (UR-T1077), ejecutado por Fundación Celeste y el Ministerio del Interior.
- 2.60 En términos de evidencia, como parte del programa se desarrollaron evaluaciones de impacto y de resultados. Por un lado, se realizó una evaluación del impacto de las medidas aplicadas en la Policía de Montevideo en el período 2013-2015, utilizando la metodología de diferencias en diferencias entre el comportamiento en Montevideo, y en otro departamento del país identificado a tales efectos²⁵. Por otro lado, se realizó una evaluación de resultados de PADO, que inició su implementación en abril de 2016²⁶, comparando información administrativa del período 11-abr-2015 al 10-abr-2016 (sin PADO) con la información del período 11-abr-2016 al 10-abr-2017 (con PADO)²⁷ y; finalmente, se realizó una evaluación de los resultados del Componente 2 del Programa²⁸.
- 2.61 Estas evaluaciones evidencian la incidencia de las intervenciones en los efectos alcanzados, y la atribución es amparada además por evidencia internacional ya conocida desde el diseño de las intervenciones. Cabe mencionar que en el diseño del Programa se previó la realización de otra evaluación de impacto que no fue posible realizar debido a la expansión del área de cobertura de las intervenciones.

²⁴ El Programa apunta a promover el ejercicio de derechos de adolescentes y jóvenes entre 14 y 24 años que estén desvinculados del mercado formal de trabajo y del sistema educativo sin haber culminado Ciclo Básico.

²⁵ Cid, Alejandro (2017).

²⁶ Ver nota de prensa de inicio del funcionamiento del PADO, del 11 de abril de 2016 que incluye video explicativo <https://www.minterior.gub.uy/index.php/78-noticias/ultimas-noticias/3669-pado>

²⁷ AGEV-OPP Evaluación de Diseño, Implementación y Desempeño (DID).

²⁸ Pantoja, Rodrigo (2015).

- 2.62 A continuación, se explican estas relaciones para cada resultado esperado.
- 2.63 En relación con el Impacto #1, relativo a la disminución del delito violento en la ciudad de Montevideo, se combinan los resultados de las dos evaluaciones antes mencionadas. Por un lado, la evaluación de impacto mostró indicios de una asociación significativa entre las medidas aplicadas en Montevideo por el Ministerio del Interior, y con apoyo del Programa, en el período 2013-2015 y la disminución del número de rapiñas. En particular, comparando zonas de Montevideo con zonas semejantes de Canelones (Toledo y Las Piedras), la aplicación de las medidas tomadas en la Policía estaría asociada con una disminución de entre 1,2% y 3,2% en el número de rapiñas entre 2013 y 2015. Si se comparan los efectos en la Seccional 25 de Montevideo respecto a las otras Seccionales del Departamento, las medidas tomadas en ese período estarían asociadas con una disminución de las rapiñas en el rango de 0,35% a 1,27%. Esta evaluación ha demostrado, mediante la metodología de diferencias en diferencias, una asociación significativa entre las medidas aplicadas por la JPM en el período 2013-2015 y la reducción de las rapiñas de entre el 1,2% y 3,2%, si se comparan zonas de Montevideo con zonas semejantes de Canelones (Toledo y Las Piedras), y de entre 0,35% y 1,27% si se comparan los efectos de la Seccional Policial No. 25 con otras Seccionales del Departamento²⁹.
- 2.64 Complementariamente, la evaluación DID del PADO concluye que los datos del año 2016 “parecen confirmar la eficacia de la intervención, ya que se constata un descenso en las rapiñas, que puede considerarse, al menos en parte, un efecto de la actuación de PADO”. Las rapiñas en Montevideo (delitos y tentativas) disminuyen un 7% en el período 2015-2016, tomando los meses de abril a agosto de cada año, y disminuyen un 3%, si se consideran los meses de enero a agosto. Asimismo, el estudio concluye que las reducciones en las rapiñas entre 2015-2016 “son particularmente pronunciadas en las zonas en que actúa PADO³⁰ (disminuye 21% en circuitos PADO y aumenta 5% fuera de circuitos PADO, en Montevideo), lo que justifica atribuirle la mayor parte de la reducción del delito de rapiña”. Otros delitos también experimentaron un decrecimiento durante el período 2015-2016, particularmente los delitos contra la persona como homicidios, violencia privada y lesiones”. La misma evaluación -realizada por la Agencia de Evaluación (AGEV)- afirma que la intervención tiene una base teórica sólida y que su aplicación se apoya en evidencia empírica³¹. Pese a ello, del análisis de los datos elaborados por la Unidad de Análisis Criminal surge que la tasa de disminución de las rapiñas tendió decrecer a medida que pasaban los meses de 2017. “Esto sugiere que los resultados de la intervención decaen a medida que los ofensores adoptan comportamientos adaptativos”³².
- 2.65 Este vínculo entre la intervención y el impacto logrado es consistente con otras literaturas que identifican la importancia de un despliegue operativo oportuno de la policía en la vía pública, con adecuados criterios de focalización y número de oficiales³³, de la capacitación policial en función del análisis de estadísticas³⁴, y de la capacitación orientada a aspectos comunitarios³⁵.

²⁹ Cid, Alejandro (2017).

³⁰ Las rapiñas en Montevideo disminuyen 7% si se consideran los meses de abril a agosto de cada año, y disminuyen 3% si se consideran los meses de enero a agosto.

³¹ [AGEV-OPP \(2015\)](#).

³² AGEV-OPP (2015).

³³ Sherman, L. W., (1990)

³⁴ R. Soares, R. Viveiros, I. (2010).

³⁵ Thomas, G.R. (1998).

en la disminución del crimen, así como de la relación entre la articulación de sistemas de información y la prevención criminal³⁶.

- 2.66 Programas como el *Communities that Care (CDC)* de Estados Unidos, que identifican tempranamente estos factores de riesgo a partir de un trabajo coaligado entre la policía y los operadores sociales, poseen evidencia de impacto para disminuir incidencia criminal³⁷. A nivel regional, la evidencia que conjuga simultáneamente trabajo policial comunitario y en base a información criminal y trabajo social de asistencia temprana a los factores de riesgo de violencia: i) El Programa “Fica Vivo” en Belo Horizonte, redujo en un 69% el número de homicidios conforme a su evaluación quasi-experimental (Beato Filho CC. “Impact of Staying Alive Program in a community in BH. ”Rev. Salud Pública. 2010, www.scielo.br/rsp); ii) El Programa de Seguridad de Diadema, ganador del Concurso de Buenas Prácticas de 2006, logró reducir en un 85.71% los homicidios de jóvenes de entre 16 y 20 años, y bajar en 44% el número de adolescentes enviados a centros de detención juvenil del 2001 al 2005; iii) El Programa de la ciudad de Canoas (RS), logró reducir en un 86% las tasas de homicidios de 2009 a 2011, siendo uno de los ganadores del Concurso de Buenas Prácticas del BID-Universidad Chile-OSI, 2012.
- 2.67 Esta evidencia también es congruente con la priorización otorgada a este tipo de intervenciones en la Estrategia Sectorial de las Instituciones para el Crecimiento y el Bienestar Social (GN-2787-2) en el cual se promueve las evaluaciones de diagnóstico sectoriales, encuestas de victimización, el fortalecimiento de instituciones nacionales y locales en seguridad pública y la generación de conocimiento estratégico para la toma de decisiones, como ser la implementación de sistemas de información que recopilan datos de delincuencia y violencia para la evaluación y monitoreo de políticas. Asimismo, se propone respaldar programas de prevención, protección, integración, empleo y rehabilitación social de grupos vulnerables o en situación de riesgo, especialmente las mujeres y los jóvenes (párrafos 5.46 y 5.47).
- 2.68 En cuanto al Resultado #1, “Mejora la eficacia de la fuerza policial para la prevención y esclarecimiento de delitos en áreas de influencia del Programa”, [.....]³⁸. El documento de Marco Sectorial de Seguridad Ciudadana y justicia del BID destaca el resultado de un experimento realizado durante 2015 en donde se compara la capacidad de un software predictivo con la de analistas criminales entrenados. Los resultados muestran que analistas criminales adecuadamente entrenados son igualmente de efectivos que un software predictivo.
- 2.69 Finalmente, en lo que refiere al Resultado #2, **“Disminución del crecimiento de la participación de menores en delitos violentos en el área de influencia del Programa”**, de acuerdo a la evaluación de resultados realizada a partir de datos administrativos de la primer fase de implementación (2013-2015³⁹), la intervención atendió en ese período 147 casos, de los cuales 39 son bajas que desertan antes de lograr objetivos planteados; se cuenta con seguimiento de 146 casos; 57 jóvenes acceden a documentos (39%); 50 jóvenes

³⁶ Weisburd, D., Morris, N.A., Groff, E.R.; Sherman, L.W., Gartin, P. R., Buerger, M. E. (1989).

³⁷ Feinberg et al, (2007).

³⁸ La literatura internacional que sustenta la relación entre la intervención y el Resultado #1 es la misma que se citó en el párrafo 2.65.

³⁹ El componente 2, co ejecutado con el MIDES tuvo dos Fases, una primera con una experiencia piloto implementada en convenio con una Organización No Gubernamental subcontratada por el MIDES, después de la cual se realizó la evaluación de resultados, y se propusieron ajustes técnicos a la metodología de trabajo; y una segunda Fase en que la intervención fue absorbida por el Programa Jóvenes en Red (el programa bandera del MIDES para atender a jóvenes que ni estudian ni trabajan).

acceden a asistencia en salud (34%); 98 jóvenes acceden a acciones para su integración social, incluyendo actividades recreativas, deportivas y culturales (66,7%); 73 jóvenes (50%) acceden a beneficios económicos. Estos logros contribuyen a la integración social de los jóvenes, pero que “no tienen mayor incidencia en la probabilidad de incidencia en delito de los usuarios del proyecto”⁴⁰.

- 2.70 Por otro lado, en los ámbitos que sí guardan relación con la prevención de la reincidencia, y que por tanto tienen mayor valor potencial en términos de impacto social, es posible señalar que el proyecto logra resultados al reinsertar en la educación a 72 casos (49%), insertar en capacitación laboral a 18 jóvenes (12.24%) e insertar en empleos a 25 jóvenes (17%)⁴¹.
- 2.71 Tanto para el diseño metodológico original, como para las recomendaciones de ajuste que tuvieron lugar al finalizar la primera fase como resultado de la consultoría de Rodrigo Pantoja (2015), se analizó una vasta evidencia científica. Entre la mas reciente (2010 y 2015) se destaca: i) el efecto positivo de la intervención motivacional sobre la reincidencia, en jóvenes sancionados por conducir bajo los efectos del alcohol, en el programa “Prime for Life” (Beadnell, Crisafulli, Stafford, Rosengren, & DiClemente, 2015); ii) el efecto positivo sobre la reincidencia de las acciones de justicia restaurativa en distintos tipos de infractores (Bergseth & Bouffard, 2013); iii) una revisión de literatura de 21 estudios de intervención en estados unidos con adolescente infractores mostró que los programas que utilizaron intervenciones de tipo terapéuticas vs control conductual lograron en un 88% de los casos resultados mejores que los de los grupos de control (Evans-Chase & Zhou, 2014).
- 2.72 El análisis de esta evidencia empírica permite sostener que: (i) la intervención motivacional para predisponer el cambio conductual en adolescentes infractores de ley es pertinente y beneficiosa, al menos para incrementar el tiempo de sobrevivencia en libertad para los casos potencialmente reincidentes; (ii) las prácticas de justicia terapéutica como los tribunales de tratamiento en drogas y la justicia restaurativa tienen efectos positivos en los adolescentes infractores de ley, pudiendo llegar a producir reducciones significativas de reincidencia; (iii) las intervenciones de carácter cognitivo-conductual muestran resultados mixtos, con experiencias tanto exitosas como de fracaso, sin embargo, los estudios de mejor calidad metodológica (meta-análisis y experimentos) tienden a evidenciar un impacto significativo, aunque de tamaño de efecto moderado sobre la reincidencia en delito, y las intervenciones cognitivo-conductuales se muestran eficaces para generar impacto en variables instrumentales asociadas a la reincidencia, lo cual incluye la reducción de conductas y actitudes agresivas; (iv) las intervenciones de carácter familiar-sistémico tienden a reportar resultados exitosos en términos de reducción de reincidencia en población adolescente infractora de ley, llegando a tener desempeño significativamente superiores a métodos intensivos de gestión de casos; y (v) las intervenciones multimodales que combinan alguno de los componentes anteriores con prácticas orientadas a la eficiencia en la gestión de casos tanto en recintos penales como la comunidad, tienden a mostrar resultados favorables en cuanto a su capacidad para reducir la participación de adolescentes infractores de ley en nuevos delitos.

d. Resultados imprevistos

- 2.73 **Alcance mayor al previsto en cuanto a la apropiación de los productos del Componente 1 al interior de Jefatura de Montevideo.** El Programa se había propuesto trabajar en forma piloto con sólo tres Seccionales Policiales, pero sus productos fueron rápidamente

⁴⁰ Pantoja, Rodrigo (2015)

⁴¹ Pantoja, Rodrigo (2015).

incorporados por la Jefatura de Montevideo, ampliando su alcance geográfico. Esto se aprecia por ejemplo en el uso de PredPol (software financiado como parte del producto 1.3), en la generación de Unidades de Análisis (producto 1.5), así como en las capacitaciones impartidas a gran número de policías de todas las Seccionales de Montevideo (productos 1.9 y 1.1.). Su vínculo con la academia internacional, que le ha permitido introducir nuevos conocimientos, pilotear la implementación de metodologías y luego evaluarlas⁴², seguramente contribuyen a una rápida apropiación y expansión de los resultados.

- 2.74 **Catalizador de propuestas innovadoras al interior del MI.** El vínculo logrado con especialistas y centros académicos internacionales en investigación criminal y policiamiento orientado a la solución de problemas ha facilitado la incorporación de herramientas novedosas para el país y la región, así como la evaluación de su implementación, e incluso la generación de nuevas iniciativas que serían instrumentadas por otros actores del sector. A modo de ejemplo, en el marco del Programa, y en particular como producto del desarrollo de la metodología POP, el Ministerio del Interior ha planificado **la implementación de un plan piloto de justicia restaurativa**⁴³ en seccionales policiales de la Jefatura de Policía de Montevideo (incluidas las seccionales 15, 19 y 25) con financiamiento de Rentas Generales; estos programas tienen evidencia científica de efecto positivo en la disminución de la reincidencia delictiva. También se prevé la implementación de **un proyecto piloto de cámaras de video en uniformes**, a ser financiado por el nuevo Programa. Ambas iniciativas coordinadas desde la Unidad Ejecutora del Programa. En particular, en el marco del plan piloto de justicia restaurativa, se realizaron actividades para la sensibilización de los actores del sistema judicial penal, se redactó un proyecto de Ley sobre justicia restaurativa en Uruguay, y en 2015 comenzaron a ejecutarse conferencias de mediación entre las partes involucradas con alto grado de éxito (26 acuerdos firmados en 28 conferencias de mediación en 2016).
- 2.75 **Institucionalización de modelos exitosos, como el PADO.** Los distintos productos del Programa que permitieron la creación de la Unidad de Análisis Criminal, como son las herramientas informáticas y metodologías para el análisis del delito, así como modelos para la organización del policiamiento, la sensibilización y capacitación en las teorías criminológicas y en la evidencia empírica sobre patrullaje en puntos calientes, y las evaluaciones de las intervenciones, han sido pasos que han permitido generar nuevos modelos organizacionales, como es el PADO. El PADO estaba teniendo buenos resultados en la reducción de la rapiña hasta 2017, y ha sido institucionalizado en el Ministerio, con vías de aumentar su cobertura.
- 2.76 **Institucionalización de un Área Conflicto con la Ley en el Instituto Nacional de la Juventud (INJU).** Se crea un área específica vinculada con el conflicto con la Ley, la que asume la referencia técnica y programática de la articulación con actores involucrados en esta área de políticas (MIDES, MI, INJU, Instituto de Inclusión Social Adolescente –INISA-). En el marco de esta Área se coordinan las actividades de del Programa de Acompañamiento al Egreso en Comunidad y el Componente II de Gestión Integrada Local de Seguridad Ciudadana.

⁴² La investigación que analiza el rendimiento de un software de policía predictiva y que realiza experimentos de dosificación de la fuerza policía, es la primera realizada en un país en desarrollo.

⁴³ La justicia restaurativa es un método de resolución de conflictos que implica reunir a víctimas e infractores para alcanzar acuerdos de restauración del daño causado por estos conflictos.

2.3 Eficiencia

- 2.77 Si bien durante el diseño de la operación no se previó la realización de un análisis económico ex post, el mismo fue realizado satisfactoriamente con las siguientes características:

Metodología

- 2.78 En la etapa de aprobación del proyecto, con la información disponible se llevó a cabo un análisis costo beneficio (ACB), en ese momento consideraron los efectos que tendría la disuasión y el esclarecimiento de delitos, bajo los supuestos de ahorros en el sistema penal, en el sistema judicial, en el gasto público en salud de casos derivados de delitos, en el gasto público y privado en seguridad, en ahorro en pérdidas de valor de la propiedad afectada por la delincuencia y en pérdidas por muerte o incapacidad. El análisis de costo-beneficio del Componente I, estimó que en el caso de que se cumplan las metas establecidas, el beneficio por cada dólar invertido sería de aproximadamente US\$9.58. Para en el caso del Componente II, esta cifra ascendió a US\$13.99.
- 2.79 Durante la preparación de este PCR, se actualizó el análisis costo beneficio con los resultados observados del programa, en efecto, los beneficios económicos se derivaron de los logros alcanzados durante el proyecto y reportados en la Cuadro 1, por ejemplo, se contabilizó el número de rapiñas evitadas por el programa y asimismo, se consideró dentro de los beneficios económicos que menos jóvenes se encuentren involucrados en delitos.
- 2.80 Con respecto a los costos, se incluyeron todos los costos del proyecto desde el inicio hasta el cierre de operaciones.

Supuestos

- 2.81 Costos: se tomaron los costos reportados en los estados financieros auditados, de la versión final registrada en convergencia. Fueron excluidos los costos de monitoreo y evaluación.
- 2.82 Tasa de descuento: Se consideró una tasa del 12%.
- 2.83 Período contemplado: Se realizaron los cálculos considerando el período de 2013 a 2017, debido a que un 99% de los recursos se ejecutaron hasta 2017.

Resultados

- 2.84 En base a los supuestos expuestos y considerando solo los beneficios directos derivados de la etapa de implementación del proyecto (sin considerar otros posibles a futuro), se identifica que el programa fue eficiente desde el punto de vista del análisis costo beneficio (ACB) con un valor presente neto de \$5,189,042, y una relación costo beneficio de 2.11 (por cada dólar invertido, el retorno social se valoriza en 2.11 dólares).
- 2.85 La tasa interna de retorno estimada es del 108%, lo que manifiesta una alta rentabilidad del proyecto, con un valor superior a la tasa social de descuento para los proyectos de inversión de este tipo que es del 12%. Esto es posible en la medida en que los beneficios logrados excedieron los costos del proyecto durante la ejecución, con una inversión relativamente baja se concretó un margen alto de beneficios.

Cuadro 1. Resultados comparativos CBA Ex ante y ex Post CBA

	Ex Ante CBA	Ex Post CBA
	USD	USD
RCB	13.99	2.11
TIR	No reportada	108%

VPN	\$36,377,148	\$5,189,042
-----	--------------	-------------

- 2.86 Adicionalmente, como parte del análisis de eficiencia se realizó una evaluación de los costos del programa y los tiempos insumidos, que se apoya en la información histórica generada por los índices de desempeño durante el período de ejecución. Con este propósito, se toma información de la evolución del Índice de Rendimiento de Costos (CPI por su sigla en inglés), el Índice de Rendimiento del Cronograma (SPI por su sigla en inglés), y el indicador de desembolsos.
- 2.87 El desempeño de los índices CPI y SPI muestran una evolución acumulada satisfactoria mostrando valores superiores a 0,8 y menores a 2 durante la mayor parte del período de ejecución del Programa (Cuadro 2). En los años 2013 y 2014 se identifica un retraso en la entrega de los productos previstos ($SPI < 1$), que se asocia con la demora en la habilitación de créditos presupuestales para la Ejecución de cada año, que afectó el inicio de procedimientos de contrataciones y adquisiciones, y que se superó en los años siguientes con la incorporación del Programa en el Presupuesto Nacional. Asimismo, en el año 2013 el proyecto estuvo un 25% por encima de su presupuesto ($CPI(a) = 0,75$) lo que obedece a la decisión del Ministerio del Interior de habilitar presupuesto adicional de Rentas Generales para construir la Seccional 25, obra finalizada en 2014.
- 2.88 Finalmente, el indicador de desembolsos acumulados como proporción del presupuesto total muestra una evolución satisfactoria logrando un valor de 95% a junio de 2017, superado la media de todos los proyectos del país en los últimos diez años, para los mismos meses transcurridos desde la aprobación. La Unidad Ejecutora proyecta finalizar el Programa con una ejecución de los recursos de préstamo de US\$ 4.890.000 (97,8% de los recursos) y total de US\$ 7.060.000 (98,7% del presupuesto).

Cuadro 2. Índice de desempeño del costo e índice de desempeño del cronograma

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017 ^(*)
SPI	1	0,86	0,95	1,01	1,09	1,16	1,16
CPI	1	1,33	1,06	1,21	1,1	1,14	1,14
SPI (anual)	1	0,86	0,92	1,0	1,0	1,04	1,04
CPI (anual)	1	1,33	0,75	0,9	0,83	0,84	0,84
Satisfactorio = $0.8 \leq I \leq 2$							
(*) Nota: Valores según PMR 2017 (I)							

Tabla 3 Costos del Proyecto

# en PMR	Productos		2013	2014	2015	2016	2017 ^(*)	Costo
Componente 1: Desarrollo y consolidación de acciones inclusivas.								\$5.659.600⁴⁴
1.1	Comisaría Modelo de aproximación comunitaria con lógica de solución de problemas implementada.	P	\$1.346.550	\$300.000				\$1.646.550
		P(a)	\$1.346.550	\$300.000				\$1.647.000
		A	\$1.347.000	\$1.477.000		\$0	\$0	\$2.824.000
1.2	Propuesta de Comisaría Modelo de aproximación comunitaria con lógica de solución de problemas.	P	\$34.690					\$34.690
		P(a)	\$34.690					\$34.690
		A	\$39.000			\$0	\$0	\$39.000
1.3	Tablero de Control con indicadores de proceso, resultados e impacto para orientar la tarea.	P	\$31.310					\$31.310
		P(a)	\$31.310					\$31.310
		A	\$23.000			\$0	\$144.000	\$167.000
1.4	Protocolos de actuación de policía comunitaria y de investigación criminal diseñados.	P	\$36.600					\$36.600
		P(a)	\$36.600					\$36.600
		A	\$36.600			\$0	\$0	\$36.600
1.5	Unidades de análisis (delictual para prevención y criminal para persecución) creadas.	P	\$109.800	\$109.800	\$109.800			\$329.400
		P(a)	\$109.800	\$54.000	\$123.000	\$210.000		\$454.000
		A	\$72.000	\$49.000	\$123.000	\$283.000	\$84.000	\$611.000
1.6	Código de Ética Policial diseñado	P	\$36.600					\$36.600
		P(a)	\$36.600					\$36.600
		A	\$30.000			\$0	\$0	\$30.000
1.7	Seccionales policiales que modernizan su infraestructura.	P	\$36.600	\$36.600	\$36.600			\$109.800
		P(a)	\$36.600	\$36.600	\$36.600			\$102.600
		A	\$41.000	\$25.000	\$34.000	\$0	\$14.000	\$114.000
1.8	Plan de capacitación presencial y virtual en aspectos de proximidad a la ciudadanía (...).	P	\$123.100					\$123.100
		P(a)	\$123.100	\$34.000				\$86.000
		A	\$52.000	\$35.000		\$0	\$0	\$87.000
1.9	Policías capacitados en aspectos de proximidad, investigación del delito de base local (...).	P	\$163.387	\$146.400	\$146.400			\$456.187
		P(a)	\$163.387	\$145.000	\$223.000	\$60.000		\$550.000
		A	\$186.000	\$145.000	\$159.000	\$83.000	\$0	\$573.000
1.10	Docentes capacitados en aspectos de proximidad,	P	\$19.613					\$19.613
		P(a)	\$19.613	\$16.000				\$20.000
		A	\$4.000	\$16.000		\$0	\$0	\$20.000

⁴⁴ Los montos totales por componente de este cuadro corresponden a la suma de los valores de costos actual (A), a diferencia de lo mostrado en los reportes de PMR donde en dicho lugar se indica la suma de los valores planificados actualizados P(A).

# en PMR	Productos		2013	2014	2015	2016	2017(*)	Costo
	investigación del delito de base local (...).							
1.11	Policías capacitados en centros académicos internacionales (...).	P	\$311.100	\$311.100				\$622.200
		P(a)	\$311.100	\$399.000				\$559.000
		A	\$160.000	\$399.000		\$0	\$139.000	\$698.000
1.12	Docentes capacitados en centros académicos internacionales (...).	P	\$79.300	\$79.300				\$158.600
		P(a)	\$79.300	\$71.000	\$30.000			\$92.000
		A	\$28.000	\$34.000	\$0	\$0	\$0	\$62.000
1.13	Escuela Nacional de Policía modernizada en aulas y equipamiento para formación virtual	P	\$305.000					\$305.000
		P(a)	\$305.000	\$100.000	\$175.000			\$275.000
		A	\$0	\$100.000	\$159.000	\$0	\$0	\$259.000
1.14	Policías capacitados en Ética Policial.	P	\$36.600	\$36.600	\$36.600			\$109.800
		P(a)	\$36.600	\$36.600	\$30.000			\$90.000
		A	\$30.000	\$30.000	\$30.000	\$0	\$0	\$90.000
1.15	Planes anuales de difusión y sensibilización en Ética Policial implementados.	P	\$16.266	\$16.266	\$16.266			\$48.798
		P(a)	\$16.266	\$21.000	\$16.000			\$49.000
		A	\$12.000	\$21.000	\$16.000	\$0	\$0	\$49.000
Componente 2: Dispositivos institucionales transversales.								\$1.751.000
2.1	Sistema informático de alerta temprana de violencia juvenil (...).	P		\$110.000				\$110.000
		P(a)		\$73.000	\$94.000	\$10.000		\$44.000
		A	\$0	\$34.000	\$0	\$0	\$0	\$34.000
2.2	Plan de capacitación presencial y virtual en aspectos de prevención de violencia juvenil (...).	P	\$111.268	\$30.000				\$141.268
		P(a)	\$111.268	\$37.000	\$194.000	\$10.000		\$21.000
		A	\$3.000	\$8.000	\$0	\$0	\$0	\$11.000
2.3	Supervisión técnica de alerta temprana en funcionamiento (...).	P	\$101.475	\$121.770	\$121.770			\$345.015
		P(a)	\$101.475	\$68.000	\$87.000	\$60.000		\$196.000
		A	\$22.000	\$57.000	\$57.000	\$87.000	\$23.000	\$246.000
2.4	Modelo Integral e Intensivo de acompañamiento a adolescentes (...).	P	\$445.619	\$779.656	\$1.007.316			\$2.232.591
		P(a)	\$445.619	\$417.000	\$500.000	\$700.000		\$1.349.000
		A	\$73.000	\$263.000	\$313.000	\$592.000	\$219.000	\$1.460.000
Componente 3: Administración y coordinación								\$807.000
3.1	Administración, seguimiento y evaluación.	P	\$310.166	\$252.086	\$295.328			\$857.580
		P(a)	\$310.166	\$237.000	\$250.000	\$170.000		\$720.000
		A	\$243.000	\$153.000	\$154.000	\$167.000	\$90.000	\$807.000
Costos Totales(*)		P	\$3.655.044	\$2.329.578	\$1.770.080			\$7.754.702
		P(a)	\$3.655.044	\$2.045.200	\$1.758.600	\$1.220.000		\$6.393.800
		A	\$2.401.600	\$2.846.000	\$1.045.000	\$1.212.000	\$713.000	\$8.217.600

(*) Nota: Valores según PMR 2019 (I).

2.4 Sostenibilidad

a. Aspectos generales de sostenibilidad

- 2.89 La probabilidad de que los logros del Programa sean sostenibles en el tiempo se asocia a la ocurrencia de los siguientes factores (i) prioridad política y disponibilidad presupuestal; (ii) apropiación de los productos por parte del Estado; (iii) ajuste de las condiciones operativas a los cambios en la legislación.
- 2.90 **Prioridad política y disponibilidad presupuestaria.** El Ministerio del Interior viene implementando desde 2013 una política de seguridad integral que combina medidas de prevención, disuasión y control. La seguridad pública ha constituido una prioridad de las últimas administraciones y el gobierno que asumió en 2015 ha priorizado esta área nuevamente en el Presupuesto Nacional 2016-2020, con asignaciones incrementales de recursos públicos. El gobierno se ha comprometido con la consolidación de la reforma organizativa de la Policía, a través de la implementación de la Ley Orgánica Policial aprobada en 2014 y de un régimen de trabajo de alta dedicación exclusiva, que apuntan a combatir con más eficacia las rapiñas, el microtráfico y otros delitos conexos. En este sentido, un año de la implementación del Programa de Alta Dedicación Operativa (PADO) el Ministerio del Interior decidió extender su horario durante 2017 y abarcar nuevos departamentos a partir de 2018 (Colonia, Maldonado y Rocha).
- 2.91 En cuanto al vínculo con el Banco, en 2016 el gobierno solicitó un nuevo préstamo, que es efectivo desde enero de 2017, para apoyar el “Programa Integral de Seguridad Ciudadana” (Préstamo 3785/OC-UR) y que tiene el objetivo general de contribuir a la reducción de los delitos violentos contra la propiedad (particularmente rapiñas) y contra las personas (particularmente violencia intrafamiliar y juvenil), que pretende dar continuidad y ampliar los logros alcanzados por el préstamo 2770/OC-UR. Los objetivos específicos son: (i) reducir la tasa de rapiñas en Montevideo; y (ii) reducir la tasa de violencia intrafamiliar (de pareja) y juvenil (por y contra jóvenes) en dos barrios piloto de alta vulnerabilidad delictiva en Montevideo (Marconi y Casavalle).
- 2.92 **Apropiación de los productos.** Los productos del Componente 1 han sido ampliamente incorporados en el Ministerio, superando el alcance previsto. El préstamo logró que la Jefatura de Policía de Montevideo (JPM) reemplazara el patrullaje aleatorio y sin foco por un patrullaje enfocado en las zonas críticas donde se concentra el delito. El préstamo también logró que se hiciera un piloto en una de las 25 comisarías de Montevideo (la comisaría 25) sobre Policiamiento Orientado a la solución de Problemas (POP). La apropiación también se percibe en la apertura al aprendizaje e intercambio de experiencias con centros de criminología de reconocimiento mundial, que luego fueron recogidos en la adopción de técnicas de análisis criminal y patrullamiento de zonas críticas, o el piloto de POP.
- 2.93 En cuanto al Componente 2, el MIDES logró apropiarse de la metodología novedosa que se proponía para el abordaje de la problemática de los jóvenes en conflicto con la Ley, pasando de ser una experiencia piloto implementada por una Organización No Gubernamental subcontratada por el MIDES, a ser absorbida por el Programa Jóvenes en Red, el programa bandera del MIDES para atender a jóvenes que ni estudian ni trabajan, el cual institucionalizó una “ventanilla” de atención para adolescentes en conflicto con la ley utilizando la metodología ASSET desarrollada por el programa⁴⁵.

⁴⁵ Pantoja, Rodrigo (2015).

- 2.94 Durante el diseño se consideró que la baja participación en los programas de tutoría a poner en marcha (por ser voluntaria) era un riesgo alto. De acuerdo con la evaluación del Componente 2 del Programa, este riesgo no se materializó en un problema de ejecución, desde que se constató una deserción del 26,5% entre los casos que efectivamente ingresan al proyecto para recibir atención. Esta cifra no es distinta de los niveles típicos de deserción en proyectos psicosociales aplicados en régimen de acceso voluntario⁴⁶.
- 2.95 **Ajuste a la nueva legislación.** Si bien en 2016 y 2017 se observó por primera vez en décadas, una reducción en el crecimiento del delito, desde noviembre 2017 y durante todo 2018, los indicadores de criminalidad han aumentado en Uruguay. Los expertos atribuyen esta realidad al proceso de puesta en funcionamiento del nuevo Código Penal (vigente desde noviembre de 2017). Este nuevo código modificó los roles que tomaban jueces y fiscales durante la investigación criminal. Bajo este nuevo esquema, el fiscal toma un rol central durante el proceso de investigación y debe trabajar de manera más cercana con la policía.
- 2.96 Un primer estudio realizado por Chainey⁴⁷ sugiere que la entrada en vigencia del nuevo CPP puede estar relacionada con el timing de aumento de la criminalidad, reduciendo la efectividad del PADO. Si bien los mecanismos que operan no están claros aún, este hecho parece estar alineado con la evidencia regional. Acosta, Mejía y Zorro (2018), encuentran que la implementación de cambios en el CCP de Colombia estuvo asociado al aumento de homicidio, asaltos y delitos contra la propiedad, así como al aumento de la reincidencia.
- 2.97 Todavía se desconoce si el impacto observado se trata de un efecto transitorio o si tendrá impacto de largo plazo sobre las trayectorias de los principales indicadores de criminalidad de Uruguay. Por lo que es necesario analizar este cambio en mayor profundidad e identificar cuáles son los factores que pueden estar incidiendo para minimizar los efectos sobre la sostenibilidad de los efectos del programa.

b. Salvaguardas ambientales y sociales

- 2.98 El proyecto fue clasificado como categoría “C” de acuerdo a la Política de Salvaguardias y Medio Ambiente (OP-703) por lo que no se aplicaron salvaguardas durante la implementación de la operación.

III. Criterios no Centrales

3.1 Desempeño del Banco

- 3.1 El Banco ha mantenido un intercambio permanente con la Unidad Ejecutora y con las autoridades del Ministerio del Interior y del Ministerio de Desarrollo, tanto en relación con aspectos técnicos como fiduciarios. Esto ha ocurrido tanto durante el proceso de preparación de la operación, como durante la ejecución e incluso durante el cierre. En particular, cabe mencionar que se contó con varias consultorías especializadas de apoyo, entre ellas la del consultor Rodrigo Pantoja destinada al fortalecimiento de equipos técnicos del componente II (primero con CEPID y después con JER), permitiendo el ajuste de las prácticas, a prácticas basadas en evidencia, con utilización de escalas de medición de riesgo, entrevista motivacional, y metodologías de terapia cognitiva comportamental, entre otras. También se apoyó en la identificación del consultor Alejandro Cid, quien realizara la evaluación intermedia, y la revisión de la matriz de resultados a la luz de la reestructura ya mencionada. Finalmente, se contó con el apoyo del Profesor Spencer para la realización de la evaluación impacto del

⁴⁶ Pantoja, Rodrigo (2015).

⁴⁷ Chainey, Spencer y Estevez Soto (2019).

PADO en su primer período de implementación, y con el financiamiento de otros apoyos mediante un BPR.

- 3.2 Se considera que el acompañamiento brindado por el Banco ha sido Satisfactorio, y permitió asegurar la calidad del diseño de la operación y el acompañamiento permanente durante la ejecución para mitigar riesgos y aprovechar oportunidades para logro de los resultados previstos.

3.2 Desempeño del Prestatario

- 3.3 Se considera que el desempeño del prestatario ha sido Satisfactorio en la medida que el MI ha demostrado capacidad de ejecución para llevar adelante con eficiencia las inversiones acordadas con el Banco, aun habiendo encontrado algunas dificultades para el cumplimiento de los acuerdos técnicos de co-ejecución con el MIDES.
- 3.4 En particular, en lo que respecta a aspectos organizativos, la UE contó durante todo el proceso con el personal necesario, el cual contaba con la capacidad técnica necesaria para resolver de manera oportuna las problemáticas de la implementación. En términos contractuales la UE ha cumplido a satisfacción del Banco con la entrega oportuna de la documentación relativa a las cláusulas contractuales de Informes de Progreso, Semestral, Planes Operativos Anuales, entre otros.

IV. Hallazgos y Recomendaciones

- 4.1 En esta sección se sintetizan los principales hallazgos del programa que generaron lecciones aprendidas durante su implementación y que, para proyectos en similares circunstancias, permiten facilitar la resolución de problemas, la mitigación del riesgo o la repetición del éxito.
- 4.2 Dado que el proceso de evaluación y cierre de este Programa ha sido posterior a la preparación de una nueva operación, aquí se detallarán tanto hallazgos específicos para la reflexión sobre los resultados alcanzados por este programa, como hallazgos y recomendaciones que ya han sido considerados para el diseño de la nueva operación (UR- L1112).

Dimensión 1: técnico-sectorial

- 4.3 **Hallazgo #1.** Para los programas que contienen experiencias piloto basadas en modelos innovadores de intervención o en propuestas de ajuste a los modelos existentes, aparece como pertinente que el Banco prevea mecanismos ágiles de adaptación de las actividades del proyecto, para favorecer los casos en que el país se muestra abierto a incorporar con mayor velocidad los cambios en proceso de testeo. En los formatos actuales, el proyecto podrá aparecer como ineficiente por no haber implementado completamente el piloto diseñado, cuando en realidad, el inicio de la implementación de este tuvo fuertes incidencias en cambios generales al modelo de intervención policial.
- 4.4 **Hallazgo #2.** Las mediciones específicas en temas de victimización no son aún en la región parte de las estadísticas sistemáticas asumidas por todos países, por lo que su realización, como es el caso habitualmente de las Encuestas Nacionales de Victimización, queda condicionado al financiamiento específico ya sea por parte de las secretarías de Estado o de los Proyectos. Cuando los indicadores seleccionados por evidenciar el logro de los resultados están atados a este tipo de relevamiento específico, la visualización de los resultados queda condicionada a que se mantengan los compromisos asumidos, y en ocasiones no existe posibilidad de incidir en los plazos para disponibilizar la información. En ese sentido, se sugiere analizar en cada caso la utilización de otras fuentes, como estadísticas regionales (en este caso podría ser LAPOP), o prever mecanismos que procuren garantizar los relevamientos como podría ser la contratación anticipada de estas encuestas.

- 4.5 **Hallazgo #3.** Las variables con formas de cálculo o interpretación no estandarizada pueden dificultar la obtención de los datos. Por ejemplo, en el caso de la variable reincidencia, no existe una forma única conceptualmente de medirla, y los cambios permanentes y mejoras en los sistemas de información, y en la clasificación de delitos pueden cambiar la posibilidad de medir la variable de una forma u otra. Se recomienda no incluir en indicadores de resultados indicadores con variables sobre la cuales no existe certeza de que será posible construir la información a posteriori. Lo mismo sucede con la variable de número de delitos, dado que las tendencias delictivas suelen ser difíciles de modificar, y las metas de cambio en valores absolutos suelen carecer de dimensionamiento realista de si es posible lograr dichas variaciones. Como alternativa, se recomienda considerar indicadores que miran las variaciones interanuales y permiten detectar cambios en las tendencias más allá de los valores absolutos.

Dimensión 2: Organización y Gestión

- 4.6 **Hallazgo #4.** En caso de componentes co-ejecutados por otros organismos, donde se incorporan riesgos cuya capacidad de mitigación puede exceder al organismo ejecutor, se recomienda establecer claramente las cláusulas de compromiso de las partes y un mecanismo formal que permita modificar el mecanismo de ejecución en caso de que los acuerdos sectoriales no se mantengan y no sea posible implementar con el marco institucional previsto en el diseño de la operación.
- 4.7 **Hallazgo #5.** El modelo de ejecución puede convertirse en un catalizador clave para la implementación del proyecto, como en este caso que la ubicación de la UE en la subsecretaría, permitió una fuerte incidencia de las actividades del Programa en las políticas y modelos de intervención generales del país en materia de prevención y atención policial. Se recomienda analizar cuidadosamente la gobernanza del Proyecto y la dependencia jerárquica de las Unidades de Ejecución.

Dimensión 3: Procesos públicos y actores

- 4.8 **Hallazgo #6.** No es novedad que los proyectos suelen tener que contemplar durante su período de ejecución, la existencia de cambios de Gobierno. Si bien estos cambios suelen incorporarse en la Matriz de Riesgos, muchas veces son imprevisibles los posibles efectos de estos en los modelos de intervención y capacidad de ejecución de los proyectos. En este sentido, surge como necesario prever en el ciclo de supervisión de proyecto la posibilidad de actualizar con mayor flexibilidad los documentos de Proyecto (POD y Anexos) de acuerdo con las implicancias de los cambios que se propongan. En el caso de este Proyecto, se registraron cambios muy significativos en la dirección estratégica y en la estructura administrativa del MIDES, que afectaron de manera importante las características de implementación del componente 2, y no pudieron ser plasmados adecuadamente en los documentos de proyecto. Si bien es entendible que los objetivos y efectos esperados (¿para qué) de los proyectos no deben ser modificados y oír tanto deben quedar salvaguardados por los documentos aprobados, algunas de las respuestas en términos de actividades y mecanismos y tal vez hasta metodologías, que tienen que ver con el ¿Cómo? Quedan amarrados a los documentos de diseño, y para su ajuste se requiere un proceso de reaprobación bastante burocrático.

Dimensión 4: Gestión de riesgos

- 4.9 **Hallazgo #7.** Dado la fuerte implicancia que pueden tener y usualmente tienen los cambios de autoridades en la implementación de los proyectos, se recomienda generar mecanismos para que cuando estos cambios se registran, y se vislumbren efectos importantes sobre la gobernanza y/o las prioridades del Proyecto, se realice un proceso de Análisis de Riesgos

completo de acuerdo con las guías de GRP, tal como se realiza en el diseño de la operación, y no solamente la actualización prevista para los PMR.

Tabla 4
Hallazgos y Recomendaciones

Hallazgos	Recomendaciones
Dimensión 1: Técnica – Sectorial	
# 1 Velocidad de incidencia de propuestas piloto en los modelos operativos generales	# 1 Se recomienda prever mecanismos que permitan adaptar en parte el diseño de una intervención cuando se trata de un Piloto, que puede ser expandido con anticipación a lo previsto.
# 2 Imposibilidad de incidir en plazos de disponibilidad de fuentes de información secundarias.	# 2 Cuando la medición de resultados depende de la realización de relevamientos específicos como el caso de la ENV 2016 es necesario prever mecanismos que garanticen el acceso a los datos oportunamente.
# 3 Variables con medios de verificación complejos conceptualmente pueden requerir ajustes en las formas de cálculo durante la implementación	# 3(a) Se recomienda no incluir en indicadores de resultados indicadores con variables sobre la cuales no existe certeza de que será posible construir la información a posteriori. #3(b) En casos de variables asociadas a tendencias, se recomienda considerar indicadores que miran las variaciones interanuales y permiten detectar cambios en las tendencias más allá de los valores absolutos.
Dimensión 2: Organización y Gestión	
# 4 La co-ejecución con otros organismos incorpora riesgos cuya capacidad de mitigación excede al organismo ejecutor	# 4 Se recomienda establecer claramente las cláusulas de compromiso de las partes y un mecanismo formal que permita modificar el mecanismo de ejecución en caso de que los acuerdos sectoriales no se mantengan y no sea posible implementar con el marco institucional previsto en el diseño de la operación.
# 5 El modelo de ejecución puede convertirse en un catalizador clave para la implementación del proyecto	# 5 Se recomienda analizar cuidadosamente la gobernanza del Proyecto y la dependencia jerárquica de las Unidades de Ejecución.
Dimensión 3: Procesos públicos y actores	
# 6 Cambios en equipos de gobierno afectan la implementación	# 6 Surge como necesarios prever en el ciclo de supervisión de proyecto la posibilidad de actualizar con mayor flexibilidad los documentos de acuerdo con las implicancias de los cambios que se propongan.
Dimensión 5: Gestión de riesgos	
# 7 Necesidad de actualización del Análisis de Riesgos en los cambios de Gobierno	# 7 Se recomienda generar mecanismos para que cuando estos cambios se registran, se realice un proceso de Análisis de Riesgos completo de acuerdo con las guías de GRP, tal como se realiza en el diseño de la operación.

Bibliografía

- Acosta, C., Mejía y D. Zorro, A (2018). Evaluación de impacto de la implementación del Sistema Penal Acusatorio en Colombia.
- [AGEV-OPP \(2015\). Evaluación DID del Programa de Alta Dedicación Operativa](#), Montevideo.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2012) [Propuesta de préstamo UR-L1062](#). Washington DC.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2017). Marco sectorial de seguridad ciudadana y justicia. Washington DC.
- Chainey, S y Estevez-Soto, P (2019). Quantitative evaluation of PADO and the change in rapiñas since January 2017, with recommendations for improving PADO.
- Cid, Alejandro (2017). Evaluación de medidas aplicadas en la Policía en el período 2013-2015 (Versión 24 de abril de 2017).
- Feinberg et al, (2007) "Effects of the Communities That Care model in Pennsylvania on youth risk and problem behaviors". Prevention Science. 8, 261-70.
- Mazeolle, L. et al. (1999) "Problem –Oriented Policing in Public Housing: Final Report of the Jersey City Project". National Institute of Justice.
- MI (2016). Consultoría de Spencer Chainey, recogida en la Memoria Institucional de la Unidad de Ejecutora. Año 2016.
- Pantoja, Rodrigo (2015). Informe de evaluación proyecto GISC 2013-2015.
- Sherman, L. W., (1990) "Police crackdowns: initial and residual deterrence". Chicago Journals, Crime and Justice, vol.12, pp.1-48.
- Sherman, L.W., Gartin, P. R., Buerger, M. E. (1989) "Hot spots of predatory crime: routine activities and the criminology of place" Criminology vol. 27 number 1.
- Serrano-Berthet, R, ed (2019) "Del policía cazador al policía protector. La Reforma Silenciosa de la Policía Nacional de Uruguay 2010-2018". Borrador, no para circulación.
- Soares, R. Viveiros, I. (2010) "Organization and information in the fight against crime: an evaluation of the integration of police forces in the state of Minas Gerais, Brazil" IZA Discussion Paper No. 5270.
- Thomas, G.R. (1998) "Coordinated agency network-CAN- a juvenile supervision Project" San Diego Police Department. Herman Goldstein Award Submission.
- Weisburd, D., Morris, N.A., Groff, E.R. (2009) "Hot spots of juvenile crime: a longitudinal study of arrest incidents at street segments in Seattle, Washington" Journal of Quantitative Criminology, Vol. 25, pp.443-467.