



Ministerio
del Interior

Programa Integral de Seguridad Ciudadana

Préstamo BID 3785/OC-UR

RESUMEN de INFORME FINAL

Enero de 2024

Ejecución desde el 12/01/2017 al 12/07/2023

Montevideo, Uruguay

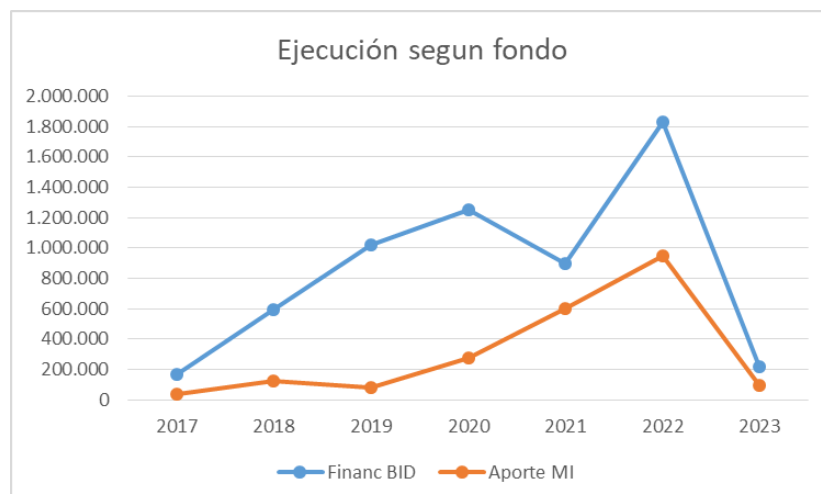


Información General

TÍTULO: Programa Integral de Seguridad Ciudadana	Nº Proyecto: UR-1112
Nº Préstamo (s): 3785/OC-UR	Período de Ejecución
Prestatario: República Oriental del Uruguay	Fecha inicio: 12/01/2017
Agencia Ejecutora: Ministerio del Interior	Fecha finalización: 12/07/2023
	Costos:
Fecha aprobación Directorio: 02/11/2016	Monto préstamo(s) original: 6.000.000
Fecha efectividad contrato préstamo: 12/01/2017	Aporte local: USD 2.000.000
Fecha elegibilidad primer desembolso: 02/05/2017	Costo Total del Proyecto (Estimado Original): USD 8.000.000

Ejecución Total en la vida del Proyecto:

	Financiamiento BID	Aporte MI	Total
2017	170.190	37.442	207.632
2018	593.373	127.684	721.056
2019	1.021.894	78.108	1.100.003
2020	1.252.923	273.434	1.526.357
2021	895.125	604.361	1.499.486
2022	1.826.539	947.344	2.773.883
2023	219.537	96.419	315.957
	5.979.581	2.164.793	8.144.374
Diferencia de Cambio	8.663	0	8.663
Total Ejecutado USD	5.988.244	2.164.793	8.153.037
	6.000.000	2.000.000	8.000.000
Devolución al BID	11.756		





Productos, estado de ejecución y sostenibilidad futura

La ejecución del Programa Integral de Seguridad Ciudadana (3785/OC-UR, Programa) comenzó en 2017 y culminó el 12 de julio de 2023. Entre sus objetivos específicos están la reducción de las rapiñas y los hurtos en zonas críticas de la ciudad, la reducción de la violencia juvenil, de género y comunitaria en barrios de alta vulnerabilidad delictiva, y el aumento de la capacidad de utilizar evidencia científica en el diseño e implementación de políticas de seguridad.

Para ello se previeron tres componentes:

- COMPONENTE 1: Estrategias focalizadas de prevención policial del delito
- COMPONENTE 2: Prevención integral en barrios de alta vulnerabilidad delictiva
- COMPONENTE 3: Promoción del uso de evidencia científica en la toma de decisiones de política

Como demuestran los siguientes apartados, el Programa logró un grado de consecución medio-alto, alcanzando la mayoría de las metas previstas en los productos y consiguiendo un logro excepcional: la institucionalización exitosa de la mayoría de sus políticas por parte del Ministerio del Interior. Un logro particularmente meritorio, considerando que durante el transcurso del Programa se dio un cambio de gobierno y el acaecimiento de la pandemia de Covid-19.

A continuación, se presenta el estado de consecución de cada componente.

COMPONENTE 1: Estrategias focalizadas de prevención policial del delito

El Componente 1 se enfoca en la modernización de la Policía Nacional y en la adopción de prácticas y metodologías novedosas de policiamiento preventivo, análisis criminal e investigación delictiva. Su grado de consecución es alto, en tanto se alcanzaron –ya sea en su totalidad en más de un 90%– o se superaron las metas finales la todos los productos previstos. Más aún, la implementación de las metodologías y prácticas planteadas no solo sobrevivieron al cambio de gobierno en marzo 2020, sino que además fueron fortalecidas e institucionalizadas por la Policía Nacional. Este es, sin dudas, uno de los grandes logros del Programa, debido a que supone la adopción de prácticas policiales de



vanguardia en una región en la cual se sigue apostando casi exclusivamente al modelo de policiamiento estándar.

En primer lugar, el Programa de Alta Dedicación Operativa (PADO) fue creado en 2016 a través del Programa de Gestión Integrada Local de Seguridad Ciudadana (Préstamo BID 2770/OC-UR, 2012-2017). El PADO es un modelo de intervención policial basado en evidencia que combina patrullaje vehicular y a pie en zonas “calientes”, identificadas mediante técnicas de mapeo y análisis criminal. El Programa actual puso el foco en su continuación y refuerzo, así como en su asociación con la otra metodología de policiamiento preventivo considerada, el programa de Policía Comunitaria Orientada a Problemas (PCOP).

La implementación del PADO en Montevideo y otras ciudades del interior ha sido considerada exitosa por el Ministerio del Interior, razón por la cual se continuó –con modificaciones– tras el cambio de gobierno en marzo 2020. Y más allá de las apreciaciones institucionales, las dos evaluaciones de impacto del PADO previstas en el Programa encontraron impactos positivos, si bien una de ellas todavía no ha sido revisada por pares. Por su parte, Chainey et al. (2020)¹ sugieren que en los segmentos de calle en los que se implementó el PADO las rapiñas descendieron un 32%, mientras que en las zonas no intervenidas las rapiñas se incrementaron un 0,7%.

En segundo lugar, el Programa planteaba la adopción por parte de la Policía Nacional de la metodología de trabajo policial preventiva conocida como Policiamiento Orientado a Problemas (POP). El aspecto central de esta metodología es el análisis e implementación de soluciones de problemas de convivencia complejos y reiterados, si bien en Uruguay también se puso un fuerte acento en las prácticas tradicionalmente asociadas al modelo de policía comunitaria. Así, la puesta en marcha de la Policía Comunitaria Orientada a Problemas (PCOP), incluyó el entrenamiento de miles de funcionarios policiales y analistas, así como la implementación de cientos de proyectos PCOP, y la creación de un programa online de entrenamiento específico en la órbita de la Dirección Nacional de Educación Policial (DNEP).

1 Chainey, Spencer P, Rodrigo Serrano-Berthet, and Federico Veneri. 2020. “The Impact of a Hot Spot Policing Program in Montevideo, Uruguay: An Evaluation Using a Quasi-Experimental Difference-in-Difference Negative Binomial Approach.” *Police Practice and Research* 00(00): 1–16. <https://doi.org/10.1080/15614263.2020.1749619>.



La evaluación de impacto prevista en el Programa evaluó el impacto de tres proyectos PCOP concretos, dos de los cuales se implementaron en 2019 y otro en 2022. Si bien los proyectos evaluados no pueden ser representativos de la PCOP en su conjunto, la evaluación concluyó que los tres proyectos seleccionados tuvieron un impacto muy positivo en la reducción de delito en las áreas intervenidas y con relación a las áreas de control (Fleitas, 2022)².

Al igual que en el caso del PADO, el cambio de gobierno en marzo 2020 no afectó negativamente al desarrollo del programa, dado que las nuevas autoridades del Ministerio del Interior decidieron continuar con el despliegue de la PCOP, si bien reorganizando su funcionamiento a nivel operativo. Cabe destacar, también, que en 2023 entró en vigor finalmente la resolución administrativa que crea la Unidad de Seguimiento de la PCOP, la cual depende orgánicamente de la Dirección de la Policía Nacional y técnicamente de la Dirección de Convivencia y Seguridad Ciudadana. Entre los cometidos de esta unidad está la elaboración de un Plan Nacional de Institucionalización de la PCOP, la formación de policías y la supervisión de proyectos PCOP a nivel nacional. De esta manera, se confirma también la institucionalización del PCOP en la Policía Nacional y se expande su jurisdicción a todo el territorio nacional.

Finalmente, el Componente 1 del Programa también buscó fortalecer las capacidades de análisis criminal e investigación delictiva de la Policía Nacional. Para ello se capacitó en análisis criminal a decenas de analistas de la Dirección de Análisis Criminal (DiAC), ex Unidad de Análisis Criminal (UAC), y se elaboró el diseño curricular e instruccional de un Curso de Especialización en Investigación Criminal. Este último estaría dirigido a policías y fiscales, y debería pasar a formar parte de la oferta académica de la DNEP.

A continuación, se detalla el grado de consecución de cada producto del Componente 1.

² Fleitas, Diego M. 2022. Informe Final - Consultoría Para La Realización De Evaluaciones de Impacto de Proyectos de La Policía Comunitaria Orientada A Problemas (PCOP). Montevideo: Ministerio del Interior.



Subcomponente 1.1 - Fortalecimiento del PADO

P1.1 Estrategia de patrullamiento de PADO actualizada, implementada.

En 2016 se implementó en Montevideo la primera estrategia policial del Programa de Alta Dedicación Operativa (PADO), la cual está basada en el patrullaje basado en evidencia y en las estadísticas e informes de la Unidad de Análisis Criminal (UAC), hoy denominada Dirección de Análisis Criminal (DiAC). En 2020 ya se habían implementado cinco estrategias de patrullaje adicionales, alcanzando y superando así la meta final del Producto (=3).

P1.2 Policías patrullando en zonas PADO de Montevideo, entrenados en relacionamiento comunitario y solución de problemas.

Durante el curso del Programa se entrenó a 1.014 policías PADO en policiamiento orientado a problemas (POP). Con relación a la meta final del Producto (=1.100), se alcanzó el 92% y quedaron 85 policías sin entrenar.

Subcomponente 1.2 - Apoyo a la implementación del modelo POP en el Programa de Seccionales Comunitarias de la JPM

P1.3 Policías trabajando en Comisarías de Montevideo entrenados en POP.

Durante el curso del Programa se entrenó a 628 policías en POP, lo que constituye el 97% de la meta final del Producto (=650), quedando solo 22 policías sin entrenar.

Adicionalmente, en 2022 se alcanza un hito no previsto por el Programa, dado que la consultoría del Instituto Jill Dando de la Universidad de Londres (IJD-UCL) elaboró un curso en línea POP para institucionalizar el entrenamiento. El mismo incluye un plan de estudios con objetivos, esquemas de módulos y referencias bibliográficas, así como contenidos estructurados de 15 a 20 horas de duración, los cuales incluyen diapositivas, videos y documentos de lectura sobre POP y prácticas policiales



basadas en evidencia. Se prevé que este curso comience a implementarse en la Dirección Nacional de Educación Policial (DNEP) a principio del 2024.

P1.4 Seccionales comunitarias que cuentan con el equipamiento para POP

Durante 2018 y 2019 se equiparon dos seccionales policiales de Montevideo para realizar tareas de POP. A partir de marzo 2020, las nuevas autoridades del MI deciden continuar con el despliegue de la Policía Comunitaria Orientada a Problemas (PCOP) –unidad policial que se rige por la metodología de trabajo POP–, pero reorganizando su funcionamiento a nivel operativo. En consecuencia, las unidades PCOP dejan de ejecutarse en las seccionales policiales de Montevideo y se instalan en las jefaturas de las zonas operacionales.

Es importante resaltar que en la estructura territorial de la Jefatura de Policía de Montevideo, las zonas operacionales están compuestas por las seccionales policiales. Es decir, las 4 zonas operacionales de Montevideo abarcan el mismo territorio que las 25 seccionales policiales, pero se encuentran a un nivel jerárquico superior. Este traspaso se debió a la intención de concentrar a los policías de la PCOP en un número menor de unidades especializadas y exclusivamente dedicadas a la materia. Ello permite una mejor coordinación, distribuyéndose su alcance de manera uniforme dentro de cada zona operacional.

Habiendo equipado la Unidad PCOP de la zona operacional II en 2021, en 2022 se adquirieron equipos y materiales para equipar la Oficina de Coordinación General y las Unidad PCOP de las zonas operacionales I, III y IV. Con ello se alcanzó la meta final del Producto (=5). Adicionalmente, en 2022 se adquirieron 370 tablets y 5 lockers para el uso del personal PCOP.

P1.5 Proyectos POP a nivel de Comisaría de Montevideo, implementados.

Entre 2018 y 2020 se implementaron 213 proyectos PCOP a nivel de comisaría. Como se expuso en el producto anterior, a partir de marzo 2020 se reorganiza el programa PCOP a nivel operativo y las unidades PCOP ya no dependen de las seccionales policiales de Montevideo, sino de las cuatro



jefaturas operacionales que abarcan el mismo territorio que las 25 seccionales. Con la implementación de 42 proyectos adicionales entre 2020 y 2022, se alcanzó la meta final del Producto (=255).

A su vez, en 2023 se alcanzan dos hitos que no habían sido previstos por el Programa. Por un lado, la inclusión del fortalecimiento de PCOP como una de las 15 medidas incluidas en la Estrategia de Seguridad Integral y Preventiva, la cual fue el resultado de un proceso interpartidario que se desarrolló entre diciembre de 2022 y junio de 2023. Por otro lado, la firma subsiguiente de una resolución administrativa que crea la Unidad de Seguimiento de la PCOP, que depende orgánicamente de la Dirección de la Policía Nacional y técnicamente de la Dirección de Convivencia y Seguridad Ciudadana. Entre los cometidos de esta unidad está la elaboración de un Plan Nacional de Institucionalización de la PCOP, la formación de policías y la supervisión de proyectos POP a nivel nacional. De esta manera, se confirma la institucionalización del PCOP en la Policía Nacional y se expande su jurisdicción a todo el territorio nacional.

P1.6 Analistas del delito trabajando en la Unidad de Análisis Criminal (UAC), entrenados en POP.

Durante el curso del Programa se entró a un total de 53 analistas de la UAC y de la DiAC, alcanzando y superando la meta final del Producto (=40).

Subcomponente 1.3 - Fortalecimiento de la UAC

P1.7 Informes de Análisis PADO y POP usando software y técnicas de análisis espacial y Tablero de Control, enviados.

Ya en 2020, la Dirección de la Policía Nacional certificó la realizaron de 4 informes de análisis para PADO y PCOP en 2018, 01 en 2019 y 19 en 2020, con lo cual se alcanzó la meta final del producto (=24).



P1.8 Policías y fiscales trabajando en Comisarías y en el sector judicial, entrenados en nuevas formas de relacionamiento.

Este Producto venía atrasado, en tanto que hasta marzo 2020 no se había entrenado a ningún policía ni fiscal. En 2020, las nuevas autoridades del MI deciden que la mejor manera de cumplir la finalidad del Producto es a través de la institucionalización de dicho entrenamiento. Para ello, en diciembre 2020 se comenzó el proceso de contratación de dos consultores que elaboraron el diseño curricular e instruccional de un Curso de Especialización en Investigación Criminal que debería pasar a formar parte de la oferta académica de la Dirección Nacional de Educación Policial (DNEP). Este curso deberá ser convalidado por el Ministerio de Educación y Cultura, y compondrá una continuación para quienes egresen de la Escuela Nacional de Policía como Licenciados en Seguridad Pública.

En consecuencia, el Producto 1.8 es sustituido por el Producto 1.9.

P1.9 Diseño curricular de curso de investigación criminal para policías y fiscales

El diseño curricular e instruccional del Curso de Investigación Criminal culminó en abril de 2022 y se espera que el curso pase a formar parte de la currícula de la DNEP a mediano plazo y esté disponible para policías y fiscales a principios de 2024. Con ello se alcanzó la meta final del Producto (=1).

P1.10 Policías que utilizan nuevas cámaras corporales en tareas de prevención del delito

En 2022 se adquirieron 1.400 cámaras corporales para ser utilizadas por personal policial ejecutivo durante tareas de prevención del delito. A ellas deben añadirse 108 cámaras donadas, lo que supone un total de 1.508 cámaras, con lo cual se alcanzó y superó la meta final del Producto determinada en el 2022 (=300).



COMPONENTE 2: Prevención integral en barrios de alta vulnerabilidad delictiva

El Componente 2 se enfoca en la prevención integral del delito y la violencia en los barrios montevideanos de Marconi y Casavalle. Para ello prevé el entrenamiento de jóvenes en habilidades cognitivas de autorregulación, la ejecución de actividades comunitarias de prevención de la violencia basada en género (VBG), la implementación de actividades dirigidas a la reinserción laboral de liberados, y el desarrollo de iniciativas sociales e intervenciones urbanas de prevención social del delito. Su grado de consecución es medio, en tanto se alcanzaron o superaron las metas finales de tres productos previstos, mientras que las metas finales de los cuatro productos restantes solo se alcanzaron parcialmente.

Lamentablemente, la implementación de las actividades de este componente se vio fuertemente afectada por la emergencia sanitaria asociada a la pandemia de Covid-19. Tanto las restricciones a la movilidad como el impacto socioeconómico de la emergencia sanitaria fueron decisivos para la sostenibilidad de los tres productos que requerían un fuerte componente social y comunitario (P2.1, P2.2a, y P2.5). Estos productos buscaban expresamente la adopción de comportamientos y actitudes por parte de la comunidad, lo cual requería la participación activa e incluso el liderazgo de vecinos y organizaciones sociales de Marconi y Casavalle, dos barrios que fueron particularmente golpeados por el aumento de la pobreza durante la pandemia.

Distinta fue la situación en el caso de aquellos productos y actividades que no requerían un liderazgo comunitario, y aquí cabe destacar en primer lugar la construcción de la plaza “Espacio Saravia” en el barrio Marconi, como parte fundamental de Plan Integral Cuenca Casavalle (P2.4). La plaza está ubicada en bulevar Aparicio Saravia, entre Dr. José Iraola y Enrique Castro, se extiende por más de 300 metros e incluye una cancha polifuncional, gimnasio al aire libre, sectores pavimentados polivalentes, área de skate, infantiles, hamacas, área de estar y juegos de agua, además de luminaria, jardinería y acceso universal. Más allá de pasar a ser un orgullo del barrio y significar un cambio fundamental para el convivir diario de los vecinos, la plaza “Espacio Saravia” supone un ejemplo innovador en Uruguay de prevención del delito mediante diseño ambiental (Casanova, 2019)³.

³ Casanova, Alejandra. 2019. *La Mirada Urbana En La Prevención Del Delito: El Caso Marconi*. Montevideo: Ministerio del Interior, Banco Interamericano



A su vez, las actividades del Componente 2 buscaron fortalecer programas o unidades incipientes del MI. Primero, el programa “Pelota al Medio a la Esperanza” creció en recursos humanos y materiales, y hoy es parte fundamental de la Dirección de Convivencia y Seguridad Ciudadana (P2.1). La DINALI, por su parte, se transformó en un componente fundamental de las políticas de rehabilitación y en 2020 pasó a estar en la órbita del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), cuya naturaleza y trabajo son más adecuados para una dirección que busca potenciar y ayudar a los presos y liberados para evitar su reincidencia (P2.3). Finalmente, la ex Dirección de Políticas de Género no solo multiplicó sus actividades en estos años, sino que además fue jerarquizada y convertida en una dirección nacional, cuyo ámbito de actuación ahora se extiende a todo el territorio nacional (P2.2b).

Estos casos reflejan nuevamente el mayor logro del Programa, que no es otro que la institucionalización exitosa por parte del MI de políticas y programas de prevención del delito basados en evidencia. Al igual que en el Componente 1, las actividades asociadas al Componente 2 no solo sobrevivieron al cambio de gobierno en marzo 2020, sino que además fueron esenciales para que el MI adoptara gradualmente un enfoque preventivo e interinstitucional propio del paradigma de la seguridad ciudadana. Los mejores ejemplos de estas prácticas son la prevención de la VBG y la rehabilitación de los penados, políticas que hoy se consideran ejes centrales de la política nacionales de seguridad.

Algo similar sucedió con el programa HyM (P2.2a), cuya metodología fue introducida por el Programa y adaptada a las necesidades locales. En consecuencia, los objetivos del programa HyM son la prevención de la violencia basada en género a través de la resignificación de normas sociales que favorezcan vínculos igualitarios y libres de violencia en función de la condición de género, y la promoción de identidades masculinas distanciadas de los actos violentos y respetuosas de las diferentes orientaciones sexuales. Si bien las restricciones derivadas de la pandemia de Covid-19 atrasaron y dificultaron su implementación considerablemente, la buena recepción que tuvo el mismo entre los jóvenes dio a lugar a la intención, por parte del MI y del BID, de incluir su refuerzo y expansión en un nuevo contrato de préstamo que brinde sostenibilidad y permita continuar innovando en materia de prevención de la VBG.



Finalmente, el confinamiento asociado a la pandemia de COVID-19 aumentó los riesgos de quienes están envueltos en situaciones de violencia intrafamiliar, lo que llevó a la necesidad de contar con ayuda adicional en esta materia. En consecuencia, desde el Programa se decidió añadir el P2.6 y financiar la contratación de cientos de dispositivos electrónicos para el monitoreo de medidas de contención de VBG. Esta fue una acción trascendental que ayudó a aliviar una situación puntual, pero de alto riesgo en el marco de la emergencia sanitaria.

A continuación, se detalla el grado de consecución de cada producto del Componente 2.

P2.1 Jóvenes participantes del Programa “Pelota al Medio a la Esperanza” en Marconi-Casavalle entrenados en habilidades cognitivas de autorregulación.

El programa Pelota al Medio a la Esperanza tiene por objetivo reducir el inicio de trayectorias delictuales de niños, niñas y adolescentes residentes en los barrios intervenidos. Sus principales actividades apuntan a promover la escolarización, la reinserción educativa y las conductas prosociales, así como reducir la agresión impulsiva a través de la combinación de actividades deportivas e intervenciones cognitivo-conductuales.

En total se entrenó a un total de 353 jóvenes, lo que constituye el 59% de la meta final del Producto (=600).

P2 – Apoyo al programa de Prevención Comunitaria de la Violencia de Género.

En vistas de apoyar la prevención comunitaria de la VBG, se definió la implementación del programa HM en los barrios Marconi y Casavalle (P2.2a), así como el apoyo a las actividades que realiza la Dirección Nacional de Políticas de Género (DNPG) del MI (P2.2b).



P2.2a Actores locales (vecinos, operadores y funcionarios) de Marconi-Casavalle participando en iniciativas comunitarias orientadas al cambio de normas sobre VBG.

El programa HyM es una intervención socioeducativa y comunitaria que busca empoderar a mujeres jóvenes en miras de prevenir la violencia de género y promover relaciones equitativas. Utilizando su metodología, a lo largo del Programa participaron un total de 436 actores locales en iniciativas comunitarias orientadas al cambio de normas sobre VBG, lo que constituye el 27% de la meta final del Producto (=1.600).

2.2b Actores estatales y de la sociedad civil capacitados en respuesta a situaciones de VBG

En el marco de las actividades que realiza la DNPG, a lo largo del Programa se capacitó a 3.817 actores estatales y de la sociedad civil en respuesta a situaciones de VBG, lo que constituye el 76% de la meta final del Producto (= 5.000).

2.3 – Apoyo a la Dirección Nacional de Liberado (DiNALI) en Actividades de Prevención, Reinserción Laboral y Prevención de la Reincidencia

P2.3a Adultos (liberados) que residen en Marconi-Casavalle con acompañamiento psicosocial, capacitados para el trabajo.

A lo largo del Programa se le dio acompañamiento psicosocial y, además, capacitó para el trabajo a 211 adultos liberados, con lo cual se alcanzó y superó la meta final del Producto (=160).



2.3b Adultos (liberados) que residen en Marconi-Casavalle-Cerro Norte con acompañamiento psicosocial.

A lo largo del Programa se le dio acompañamiento psicosocial y además capacitó para el trabajo a 823 adultos liberados, con lo cual se alcanzó y superó ampliamente la meta final del Producto (=360).

P2.4 Intervenciones de prevención urbana situacional en Marconi-Casavalle, identificadas como potencialmente positivas y relevantes que se ejecutan efectivamente en orden a la mejora sustancial del espacio físico.

Originalmente estaba prevista la realización de 18 intervenciones de prevención urbana-situacional, pero finalmente se decide alterar la meta final del Producto a la construcción de una plaza pública multifuncional.

Es así como en 2019 se construyó en el barrio Marconi la plaza “Espacio Saravia”, ubicada en bulevar Aparicio Saravia, entre Dr. José Iraola y Enrique Castro. Además de luminaria, jardinería y acceso universal, la misma incluye una cancha polifuncional, gimnasio al aire libre, sectores pavimentados polivalentes, área de skate, infantiles, hamacas, área de estar y juegos de agua.

Con su construcción se alcanzó la meta final del Producto (=1).

P2.5 Iniciativas para prevención de delitos financiadas en Marconi-Casavalle y acordados comunitariamente

Originalmente estaba prevista la realización de 40 iniciativas para la prevención de delitos, pero en 2018 se acordó reducir la meta a 12 iniciativas. En ese marco, se creó el Programa “Mové tu barrio”, consistente en la realización de talleres participativos que culminaban con intervenciones generadas a partir de los propios intereses de los participantes, como pueden ser el desarrollo de campamentos, caminatas barriales o bibliotecas itinerantes.



Lamentablemente, las restricciones asociadas a la pandemia de Covid-19 durante el año 2020 imposibilitaron las reuniones y determinaron el cese de las actividades, tras lo cual no se encontró apoyo comunitario para su reanudación.

En consecuencia, a lo largo del Programa se financiaron 4 iniciativas comunitarias, lo que constituye 1/3 de la meta final del Producto (=12).

P2.6 Dispositivos electrónicos para monitoreo de medidas de contención de violencia de género

En el marco de la pandemia de COVID-19 y sus repercusiones, surgió la necesidad de contar con ayuda adicional en la salvaguarda de personas envueltas en situaciones de violencia intrafamiliar. Con ese objetivo, se arrendaron durante 12 meses 895 pares de tobilleras electrónicas para el monitoreo de medidas de contención de VBG.

COMPONENTE 3: Promoción del uso de evidencia científica en la toma de decisiones de política

El Componente 3 se enfoca en el seguimiento y la evaluación del Programa, en la financiación de investigaciones aplicadas en materia de seguridad ciudadana, y en la creación de un programa internacional de capacitación para funcionarios del Ministerio del Interior. Su grado de consecución es medio, en tanto se alcanzaron o superaron las metas finales de cuatro de los siete productos previstos, mientras que se rondó el 40% de las metas finales de los tres productos restantes.

Cabe resaltar, sin embargo, la decisión administrativa por parte del MI de no continuar con uno de los elementos centrales del Componente 3: la conformación del Centro de Criminología Aplicada del Uruguay (CCAU). Ello se debió a que el CCAU implicaba la creación de una nueva institucionalidad en el MI, cuya sostenibilidad financiera no estaba asegurada en un contexto económico adverso. A su vez, los objetivos del CCAU se superponían parcialmente con los objetivos del Observatorio Nacional



de Violencia y Criminalidad del MI, el cual combina personal policial y académico, y a mediano y largo plazo tenía la intención de incursionar en la investigación aplicada.

A efectos prácticos, la cancelación del CCAU implicó la suspensión de los Productos 3.1 y 3.4, y causó el atraso de varios productos asociados del Componente. En vistas de ello, se planteó una estrategia alternativa que permitiera alcanzar igualmente el objetivo central del componente, que es la promoción del uso de evidencia científica en la toma de decisiones del MI. Para ello se puso el foco en la financiación de estudios de seguridad ciudadana y en la generación de un programa internacional de capacitación para funcionarios.

En cuanto a la financiación de estudios de seguridad ciudadana, se creó el Fondo Sectorial de Seguridad Ciudadana (FSSC), financiado en conjunto por el MI y la ANII, el cual tuvo una influencia decisiva en la academia uruguaya pero también en la toma de decisiones. El ejemplo más claro de ello es la reciente implementación de varios programas piloto que fueron recomendados explícitamente por los autores de una investigación que realizó un diagnóstico de los homicidios en nuestro Uruguay (Rojido et al. 2023)⁴, como son el programa de interrupción de violencia, el de investigación local de homicidios o el de tecnología de identificación y análisis de disparos.

Con relación a la generación de un programa internacional de capacitación, durante el transcurso del programa se formó a 110 funcionarios en cursos de universidades extranjeras, superando la meta final del Producto y permitiendo la especialización de funcionarios del MI en áreas que conocimiento que no están disponibles en Uruguay. Aquí destaca, por ejemplo, la graduación de 60 oficiales de la Policía Nacional del Diploma de Postítulo en Criminología Aplicada, impartido por el Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile.

Finalmente, en cuanto al seguimiento y a la evaluación del Programa, se realizaron todas las actividades previstas, incluyendo un informe intermedio y un informe final del Programa, dos encuestas de victimización barrial y cinco evaluaciones de impacto de programas específicos. La mayoría de estas actividades se hicieron en tiempo y forma, y demostraron resultados positivos, mientras que otras sufrieron retrasos considerables debido a la cancelación del CCAU, al cambio de autoridades en 2020 y a la pandemia de Covid-19. Este fue el caso, particularmente, de las actividades de evaluación asociadas al Componente 2, las cuales sufrieron retrasos considerables que no siempre

4 Rojido, Emiliano, Ignacio Cano, and Doriam Borges. 2023. *Diagnóstico de Los Homicidios En Uruguay (2012-2022)*. Montevideo: Ministerio del Interior Y ANII.



permitieron medir apropiadamente los impactos esperados. A su vez, los programas del Componente 2, “Pelota al Medio a la Esperanza” y “Programa HyM”, recién terminaron sus actividades durante el primer semestre de 2023 y sus respectivas evaluaciones de impacto todavía no concluyeron.

A continuación, se detalla el grado de consecución de cada producto del Componente 3.

P.3.1 Centro de Criminología Aplicada del Uruguay (CCAU) conformado, equipado y produciendo reportes.

Suspendido.

P.3.2 Estudios analíticos de seguridad ciudadana realizados, revisado por pares.

La decisión administrativa de no continuar con la conformación del CCAU puso en duda la posibilidad de completar este Producto. A pesar de ello, desde el Programa se hizo un esfuerzo por impulsar la realización de estudios analíticos de seguridad ciudadana y su publicación en revistas especializadas con procesos de selección que incluyan la revisión por pares.

En consecuencia, entre 2018 y 2023 se publicaron 10 estudios de estas características que aportan al objetivo esperado (ver Anexo 6.3), con lo cual se alcanzó 45% de la meta final del Producto (=22).

P.3.3 Banco de datos sobre intervenciones con evidencia de impacto en prevención de violencia en funcionamiento en internet

Desde diciembre 2020 se dispone de un banco de datos en el sitio web <https://www.centropop.org/>, el cual constituye un repositorio de estudios, guías y contenidos sobre POP que ayude a complementar la capacitación que da la Policía Nacional y la DNEP en la materia. Debe señalarse que es la primera vez que este tipo de material está disponible en español y que es el primer sitio de este tipo para cualquier agencia policial en América Latina. En consecuencia, se trata de un sitio que servirá de



referencia no solo a la Policía Nacional y al programa PCOP, sino también a cuerpos policiales e investigadores de todo el mundo hispanohablante.

Con su puesta en marcha se ha alcanzado la meta final del Producto (=1).

P3.4 Funcionarios de entidades relacionadas con prevención capacitados por CCAU en enfoques basados en evidencia.

Suspendido.

P3.5 EdV de barrios tratados realizada.

De acuerdo con el Plan de Monitoreo y Evaluación del Programa, el impacto de las actividades asociadas al Componente 2 debían evaluarse por medio de encuestas de victimización. Según la planificación inicial, la línea de base debía obtenerse en 2017 mediante una encuesta de victimización barrial en los barrios montevideanos de Marconi y Casavalle –así como en una zona de control aleadaña–, tras lo cual se relevarían los impactos del Componente 2 al final del Programa y por medio de una encuesta nacional de victimización.

Sin embargo, retrasos en los primeros años del Programa y el advenimiento de la pandemia de Covid-19 determinaron que la Encuesta de Victimización Barrial recién se ejecutara a finales de 2021. A su vez, el gobierno uruguayo decidió no realizar encuestas nacionales de victimización durante los años de funcionamiento del Programa. Ambos factores pusieron en duda la posibilidad de medir el impacto de las actividades del Componente 2 a través de la metodología prevista. En vista de ello, se decidió realizar una nueva Encuesta de Victimización Barrial en los mismos territorios a finales de 2022. De esta forma, se logró el relevamiento buscado y se superó la meta final del Producto (=1).

En cuanto a los resultados de las encuestas barriales de victimización, el objetivo era el relevamiento de seis indicadores de resultado asociados al Componente 2. En consecuencia, y con relación a la línea de base de los indicadores de resultado evaluados en 2021, en 2022 un indicador había mejorado (R2.8), cuatro indicadores habían empeorado (R2.1, R2.2, R2.3, R2.6) y un indicador final se había mantenido



incambiado (R2.4). No obstante, es fundamental mencionar que todos los cambios están dentro del margen de error de la encuesta, por lo que deben ser tomados con precaución. En definitiva, es posible que la metodología de evaluación prevista no fuese la más idónea y para ello sean más útiles las evaluaciones de impacto.

Indicador	Casavalle y Marconi		Zona de control	
	2021	2022	2021	2022
R2.1 Mujeres de 15 años o más en Marconi y Casavalle que tienen o han tenido pareja que vivieron situaciones de violencia de género por parte de sus parejas y ex parejas en los últimos 12 meses.	8,8%	7,4%	6,4%	7,1%
R2.2 Personas de 15 años o más en Marconi y Casavalle que creen que las mujeres deben tolerar la violencia para mantener a su familia junta.	1,3%	2,0%	3,1%	1,0%
R2.3 Jóvenes de 18 a 29 años de Marconi y Casavalle que fueron atacado/as o amenazado/as personalmente de modo de sentirse realmente asustado/as en los últimos 12 meses.	7,5%	7,9%	10,6%	2,5%
R2.4 Jóvenes (15 a 29 años*) viviendo en Marconi y Casavalle que no estudian ni trabajan.	25%	25%	19%	12%
R2.6 Víctimas de robos violentos en Marconi/Casavalle que percibieron que los perpetradores fueron menores de edad.	26%	27%	21%	23%
R2.8 Residentes de Casavalle y Marconi que reportan usar los espacios públicos del barrio (P7).	43%	42%	42%	36%

Fuente: Equipos Consultores (2022)⁵.

⁵ Equipos Consultores. (2022). Encuesta de victimización barrial (segunda medición). Informe final. Equipos Consultores: Montevideo.



P3.6 Informe intermedio y final del programa realizados.

En abril de 2022 culminó la evaluación intermedia del Programa y se entregó su informe correspondiente, y lo mismo sucedió con el informe final a mediados de 2023. Con ello, se alcanzó la meta final del Producto (=2).

P3.7 Evaluación de impacto del programa realizada, con informe final escrito y aprobado, revisado por pares.

La evaluación de impacto del Programa implicaba la realización de cinco evaluaciones de impacto específicas, de las cuales tres se completaron y dos restantes están en proceso de elaboración.

A continuación, se detallan las evaluaciones de impacto requeridas y su estado de consecución:

- a) Proyectos POP (R1.2): Para cumplir con el resultado se deben realizar evaluaciones de impacto de tres proyectos. COMPLETADA.
 - i. Fleitas (2022)⁶ evaluó el impacto de tres proyectos PCOP concretos, dos de los cuales se implementaron en 2019 y otro en 2022, y concluyó que los tres proyectos seleccionados tuvieron un impacto muy positivo en la reducción de delito en las áreas intervenidas y con relación a las áreas de control.
- b) Programa PADO (R1.3): Para cumplir con el resultado se deben realizar dos evaluaciones de impacto del PADO que sigan metodología experimental o cuasi experimental con revisión por pares independientes. EN PROCESO.
 - ii. Chainey et al. (2020)⁷, publicada con revisión por pares independientes en *Police Practice and Research*, sugieren que en los segmentos de calle en los que se implementó el PADO las rapiñas descendieron un 32%, mientras que en las zonas no intervenidas las rapiñas se incrementaron un 0,7%.

⁶ Fleitas, Diego M. 2022. Informe Final - Consultoría Para La Realización De Evaluaciones de Impacto de Proyectos de La Policía Comunitaria Orientada A Problemas (PCOP). Montevideo: Ministerio del Interior.

⁷ Chainey, Spencer P, Rodrigo Serrano-Berthet, and Federico Veneri. 2020. "The Impact of a Hot Spot Policing Program in Montevideo, Uruguay: An Evaluation Using a Quasi-Experimental Difference-in-Difference Negative Binomial Approach." *Police Practice and Research* 00(00): 1–16. <https://doi.org/10.1080/15614263.2020.1749619>.



- iii. Cabrera et al. (2023)⁸, actualmente en proceso de Revise & Resubmit en Económica (London School of Economics), sugieren que el PADO presentó resultados sustanciales durante 2016, pero que en los años subsiguientes su impacto fue menguando. A su vez, que un aumento del 10% de la presencia policial se asociaría a una disminución del 4,7% de las rapiñas.
- c) Pelota al Medio a la Esperanza (R2.5): Para cumplir con el resultado se debe realizar una evaluación de impacto del programa Pelota al Medio a la Esperanza.
EN PROCESO.
- d) Evaluación de impacto (R2.9 y R2.10): Para cumplir con el resultado se debe realizar una evaluación de impacto –con revisión por pares independientes a definir– de algún programa para combatir la violencia intrafamiliar, como puede ser el programa H y M.
EN PROCESO.

Subcomponente 3.2 – Fondo Sectorial de Seguridad Ciudadana (FSSC)

P3.8 Proyectos de investigación aplicada del Fondo Sectorial realizados.

Durante el transcurso del Programa se realizaron tres convocatorias del FSSC, correspondientes a los años 2018, 2019, y 2020. La puesta en marcha de la edición 2020 se vio fuertemente retrasada por los cambios en la UCP y por la pandemia de Covid-19, por lo cual los investigadores no pudieron comenzar a trabajar hasta mediados de 2022 y los plazos impidieron la financiación de investigaciones adicionales.

En total, se financiaron un total de 16 investigaciones, lo cual constituye el 40% de la meta final del Producto (=40).

Ver anexo para una lista completa de los proyectos de investigación financiados.

⁸ Cabrera, José María and Cid, Alejandro and Veneri, Federico (2022): Hot Spots, Patrolling Intensity, and Robberies: Lessons from a three-year program in Uruguay. <https://shorturl.at/dF078>.



Subcomponente 3.3 - Generación de programa internacional de capacitación

P3.9 Funcionarios e investigadores capacitados en cursos de universidades extranjeras sobre seguridad ciudadana, certificados.

Durante el transcurso del programa se capacitaron 110 funcionarios en cursos de universidades extranjeras, superando así la meta final del Producto (=75).

- Curso de Seguridad Multidimensional en las Fronteras, impartido y coordinado por el Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad de São Paulo en alianza con el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública de Brasil, y cuyos contenidos están dirigidos a promover la utilización de evidencia científica en las labores policiales de frontera (Sao Paulo, Brasil) (2020, 27 funcionarios).
- Diploma de extensión en Supervisión y Rendición de cuentas en la Policía, impartido por el Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile (Santiago de Chile, Chile) (2021, 05 funcionarios del Área de Gestión y Seguimiento).
- Curso Especialización en Software ArcGis, por el instituto ICA (Montevideo, Uruguay) 2021, 04 funcionarios de la División de Estadísticas y Análisis Estratégico; 8 funcionarios de la DiAC).
- Curso de Posgrado en Violencia Doméstica y Violencia Basada en Género, impartido por el Instituto Europeo Campus Stellae (Santiago de Compostela, España) (2021, 10 funcionarios de la Dirección Nacional de Políticas de Género).
- Diploma de Postítulo en Criminología Aplicada, impartido por el Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile (Santiago de Chile, Chile) (60 oficiales de la PNU).

Estudios analíticos de seguridad ciudadana

En el marco del Producto 3.2 se realizaron los siguientes estudios analíticos de seguridad ciudadana que incluyen revisión por pares:



1. Mitchell, R. J., Ariel, B., Firpo, M. E., Fraiman, R., Castillo, F. del, Hyatt, J. M., ... Brants Sabo, H. (2018). Measuring the effect of body-worn cameras on complaints in Latin America: The case of traffic police in Uruguay. *Policing*, 41(4), 510-524. <https://doi.org/10.1108/PIJPSM-01-2018-0004>
2. Castillo, Federico del. 2019. "Obstacles to problem-oriented policing in Montevideo". *Policing* 42 (3): 334–46. <https://doi.org/10.1108/PIJPSM-02-2018-0025>
3. Ariel, B., Mitchell, R. J., Tankebe, J., Firpo, M. E., Fraiman, R., & Hyatt, J. M. (2020). Using Wearable Technology to Increase Police Legitimacy in Uruguay: The Case of Body-Worn Cameras. *Law & Social Inquiry*, 45(1), 52-80. <https://doi.org/10.1017/lsi.2019.13>
4. Chainey, S. P., Serrano-Berthet, R., & Veneri, F. (2020). The impact of a hot spot policing program in Montevideo, Uruguay: an evaluation using a quasi-experimental difference-in-difference negative binomial approach. *Police Practice and Research*, 00(00), 1-16. <https://doi.org/10.1080/15614263.2020.1749619>
5. Bogliaccini, J. et al. (2021). Tackling Drug-Lords in a Nascent Market: Raids and Drug Crime in Uruguay. *Criminal Justice Policy Review*. <https://doi.org/10.1177/08874034211046985>
6. Gambetta, V., Fonseca, A., Russo, C.(2021).Las órdenes de protección como herramienta para combatir la violencia hacia las mujeres en el marco de la (ex)pareja: fundamentos, marco jurídico y aplicación en Uruguay. *Revista de Derecho*, 24, 5-31. <https://doi.org/10.22235/rd24.2554>
7. Pérez Bentancur, Verónica, & Lucía Tiscornia. 2022. Iteration in Mixed-Methods Research Designs Combining Experiments and Fieldwork. *Sociological Methods & Research*. <https://doi.org/10.1177/00491241221082595>
8. Pérez Bentancur, Verónica y Lucía Tiscornia. 2022. "Dilemmas of substitution: Why the urban poor support punitive policing in a Latin American city". *Journal of Urban Affairs*. <https://doi.org/10.1080/07352166.2022.2112902>
9. Pérez Bentancur, Verónica y Lucía Tiscornia. 2022. "Transparency and Replicability in Mixed-Methods Designs using Experiments". *Qualitative & Multi- Methods Research* (19.2). <https://doi.org/10.5281/zenodo.6448122>
10. Gambetta, V.; Russo, C. 2022. Órdenes de protección en Montevideo, Uruguay: qué tan efectivas son para prevenir la revictimización conyugal de las mujeres. *Revista de Investigaciones Feministas*, 13(1), pp. 303-316. <https://dx.doi.org/10.5209/infe.77631>



Proyectos de investigación financiados

En el marco del Producto 3.8 (Proyectos de investigación aplicada del Fondo Sectorial realizados), se detallan los siguientes proyectos de investigación financiados:

Ed.	Resp. Científico	Título	Finalización
2018	Cid, Alejandro	Nuevas prácticas policiales para disminución de las rapiñas. Lecciones para la estrategia de seguridad ciudadana	✓ 2020
2018	Bogliaccini, Juan Ariel	Crimen, violencia y mercado del narcotráfico: evaluación de efectos de corto y largo plazo sobre los diferentes tipos de crimen a partir de las redadas policíacas y un experimento sobre las preferencias de denuncia de crímenes.	✓ 2020
2018	Trajtenberg, Nicolás	Violencia en prisión en Uruguay: Medidas, causas y recomendaciones para su reducción.	✓ 2020
2018	Gambetta, María Victoria	Medidas cautelares en casos de violencia de género ocurridos en Montevideo. Evaluación y perfiles sociodemográficos de víctimas y ofensores.	✓ 2020
2018	Pérez Bentancur, Verónica	Capacidad Policial, Prácticas y Percepción Ciudadana: Análisis del Programa de Alta Dedicación Operativa con foco en Montevideo.	✓ 2020
2019	Gabriel Tenenbaum Ewig	Trayectorias de vida de adolescentes víctimas de homicidio en conflictos entre criminales y ajustes de cuentas en Montevideo	✓ 2021
2019	Clara Musto Dutra	Organización del delito en la periferia urbana: el caso de Chacarita de los Padres	✓ 2021



2019	Marcelo Rossal Núñez	Lo formal, lo informal, lo ilegal. Una etnografía sobre las formas de provisión en un barrio de Montevideo.	✓ 2022
2019	Leonardo Fabian Moreno Romero	Violencias cotidianas y estructurales: modelización espacio-temporal y percepción adolescente en contextos de alta vulnerabilidad	✓ 2022
2020	Verónica Pérez Bentancur	Estrategias de Gobernanza Criminal en Montevideo	✓ 07/2023
2020	Emiliano Rojido	La etiología de los homicidios en Uruguay: de los datos a las perspectivas de prevención	✓ 07/2023
2020	Carlos Díaz	Consecuencias Inintencionadas de la Custodia Policial: Lecciones de un Programa de Prevención de Violencia Doméstica y de Género	✓ 07/2023
2020	Juan Bogliaccini	Factores Determinantes de la Reincidencia en el Crimen en Uruguay	✓ 07/2023
2020	Alejandro Cid De Orta	Evaluación de la asignación de presencia policial a los hogares de las víctimas de violencia de género y de la asignación de tobilleras, como prevención ante las denuncias de violencia basada en género	✓ 07/2023
2020	Alejandra López Gómez	Violencia sexual: adaptación y aplicabilidad del svr-20 al medio penitenciario uruguayo.	✓ 07/2023
2020	Juan Martín Dabezies	Caracterización del mercado ilegal de fauna en Uruguay	✓ 07/2023



Ministerio
del Interior