

## RESUMEN PARA SEMINARIO – NO CITAR

**NOTA:** el siguiente documento corresponde a una selección de fragmentos del documento de tesis. Dicha selección busca presentar de forma breve partes neurálgicas del trabajo a los efectos de una discusión en taller pero no agotan la argumentación, la presentación de evidencia o las conclusiones respecto del caso.

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

*Alejandro Milanesi*

#### La paradoja de la investigación, preguntas y aproximaciones teóricas

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

Uruguay suele adscribir al primer caso. Aunque cuenta con capacidades burocráticas relativamente fuertes, al menos en comparación con otros países de América Latina (García López y García Moreno, 2010; Kaufman, et al., 2015; BID, 2014; Iacovello y Chudnovsky, 2015), es esta misma confiabilidad e institucionalización de sus prácticas uno de los factores que ha limitado procesos de reformas administrativas comprensivos que pongan el foco en la mejora del desempeño (Ramos et al., 2020). Un exponente histórico de esta tradición es su Ministerio del Interior, una de las instituciones más antiguas del aparato público uruguayo. El Ministerio del Interior se caracteriza por ser una estructura corporativa y con un ethos profesional propio. Su lógica de funcionamiento es fuertemente procedimental y con poco espacio para una reinterpretación de las reglas. El comando y la estricta jerarquía son los factores ordenadores y el peso de la “antigüedad” es valorado como la fuente de conocimiento primaria. Es decir, se trata de un modelo que, más allá de desviaciones en la práctica,

está típicamente ajustado a la administración pública tradicional e incluso reforzado por la propia naturaleza de la organización. En el caso de Uruguay, además, este modelo ha mostrado lógicas de patronazgo históricas, fuertes autonomías territoriales y asimetrías internas (Paternain, 2014) que ha hecho que los intentos reformistas hayan tenido efectos más simbólicos que reales (Vila, 2012).

La llegada del Frente Amplio (FA) al gobierno implicó un cambio histórico en la conducción política, lo que incluyó también a esta área. Sin embargo, el FA adolecía de los conocimientos y debate suficiente sobre el funcionamiento policial. Por otra parte, a diferencia de otras arenas de políticas en donde esta fuerza política construyó históricamente sus lazos y bases sociales, no existían en el cuerpo policial líderes afines al partido.

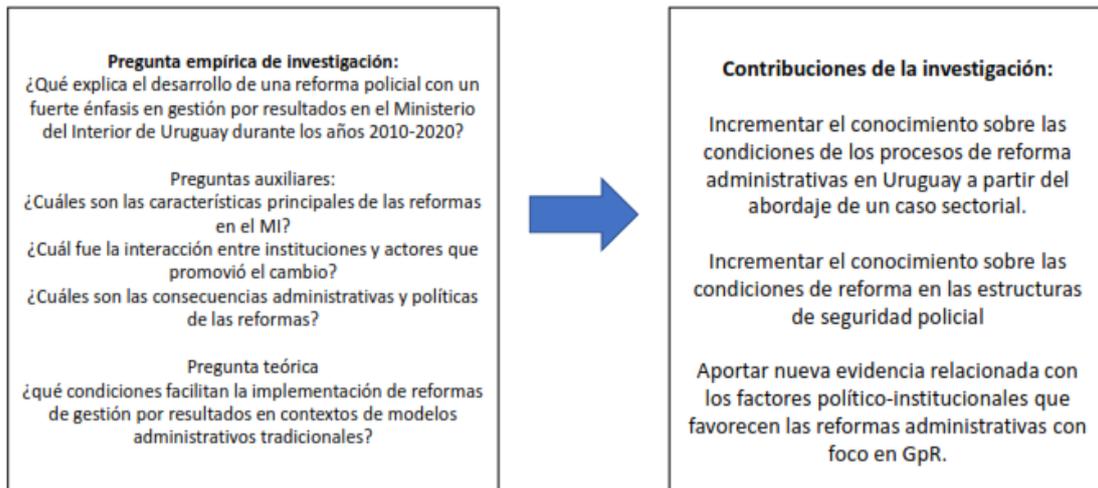
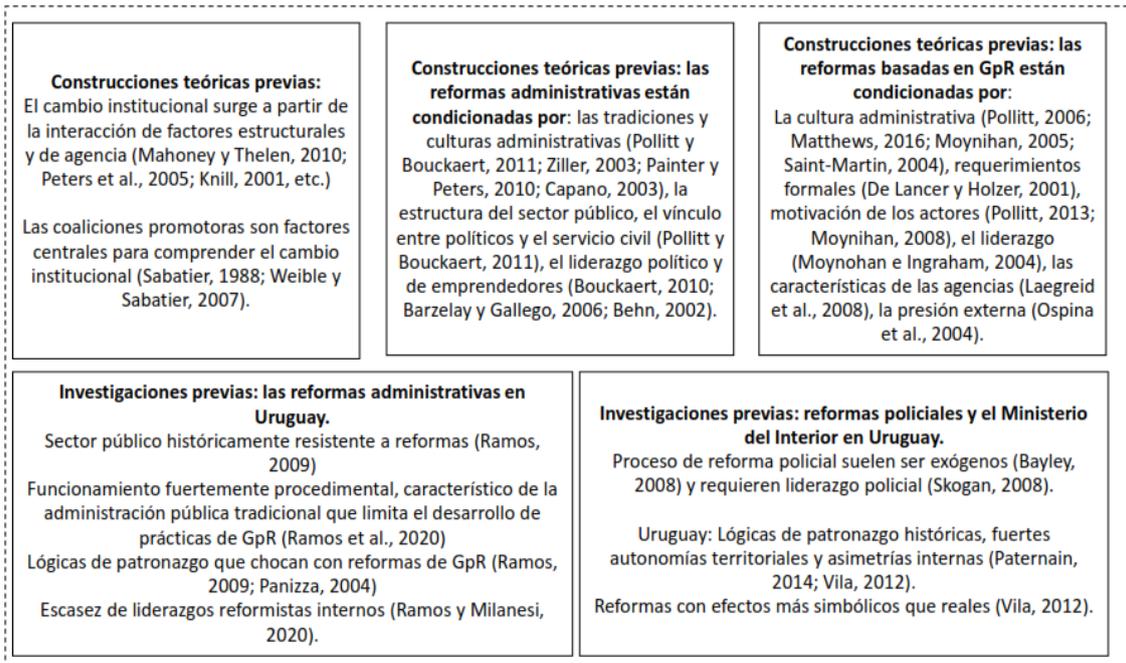
Desde 2010, sin embargo, este Ministerio comenzó a procesar una serie de cambios profundos que implicaron modificaciones normativas, reestructuras organizacionales, transformaciones en políticas claves como la educación policial, así como una inversión importante en sistemas de información y otros instrumentos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

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

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

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

**Figura 1.1. Lógica de la investigación**



Fuente: elaboración propia

## Argumento teórico e hipótesis

La hipótesis principal de este trabajo afirma que en el Ministerio del Interior de Uruguay se implementó una reforma policial con foco en gestión por resultados porque: 1) existió un apoyo continuado a nivel político que contaba con una agenda reformista, y esto se dio en el contexto de una mayor presión por abordar las temáticas de seguridad

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

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

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

#### *Hipótesis rivales*

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

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

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

#### *Hipótesis rivales parciales*

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

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

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

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

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

**Cuadro 2.2. Niveles de mecanismos causales.**

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

Fuente: adaptado de Aguirre (2017).

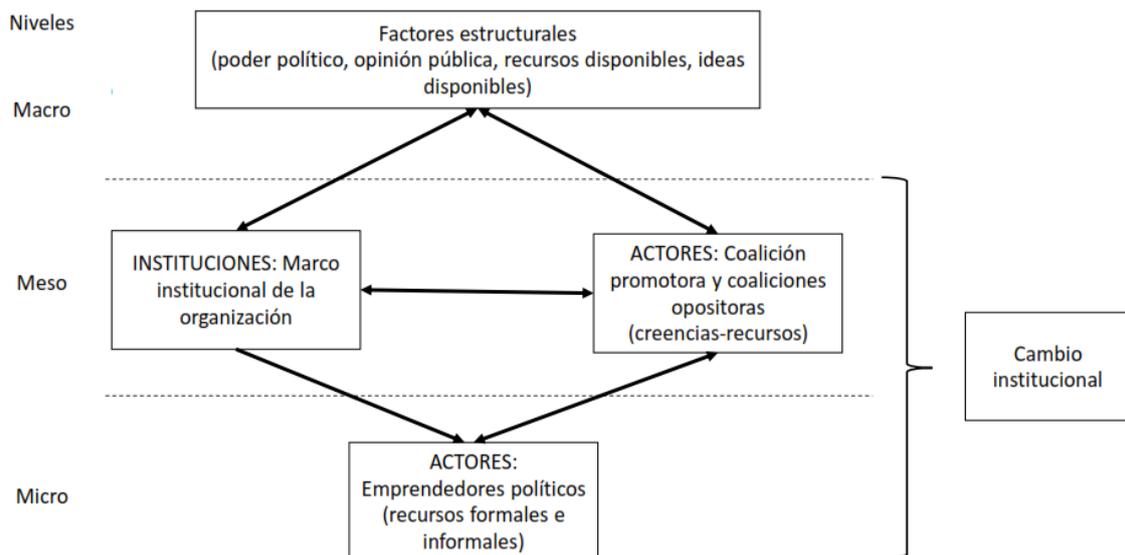
## Modelo teórico

Las herramientas teóricas seleccionadas permiten la construcción de un modelo analítico formado por tres niveles, como veremos a continuación. En primer lugar, un nivel macro que identifica factores estructurales. Estos factores pueden ser propios de la organización (recursos disponibles) o externos (opinión pública, poder político, ideas disponibles). Los factores del nivel macro operan como un contexto general en el cual ocurre el cambio institucional y contribuyen a entender aspectos como la orientación o el *timing* del cambio. Estos influyen sobre los marcos institucionales y los actores, pero a su vez, el propio proceso político puede hacer que se generen cambios en el nivel

macro. Por ejemplo, una coalición promotora fuerte puede tener capacidad para fortalecer la dotación de recursos hacia el área u organización.

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

**Figura 7.1. Modelo teórico**



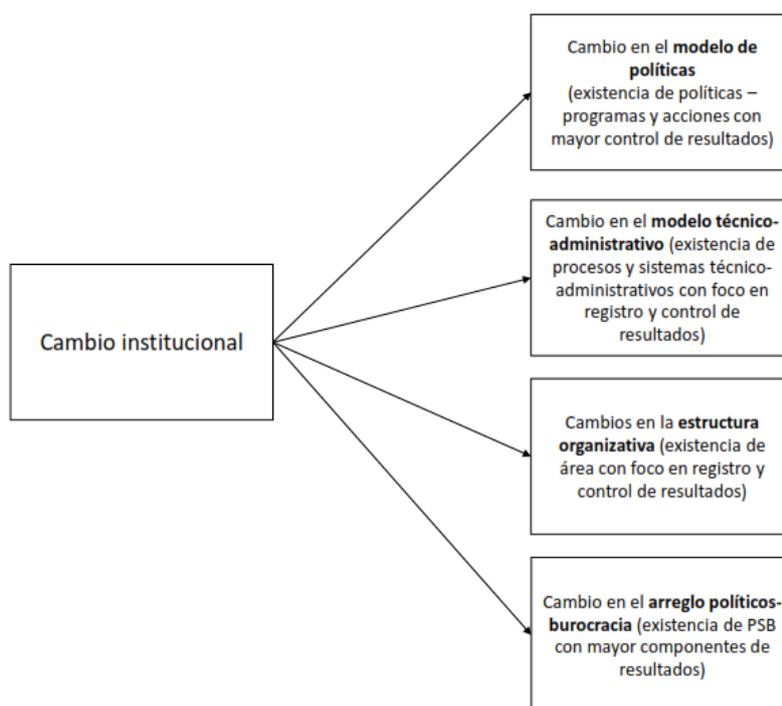
Fuente: elaboración propia.

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

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

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

**Figura 7.2. Componentes del cambio institucional**



Fuente: elaboración propia.

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

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

A partir de este modelo es que se pretende orientar la investigación y responder las preguntas que guían el trabajo. Se considera que este modelo es útil para captar tanto los aspectos estructurales como dinámicos de los procesos de reformas administrativas. A su vez, permite identificar distintos componentes del cambio

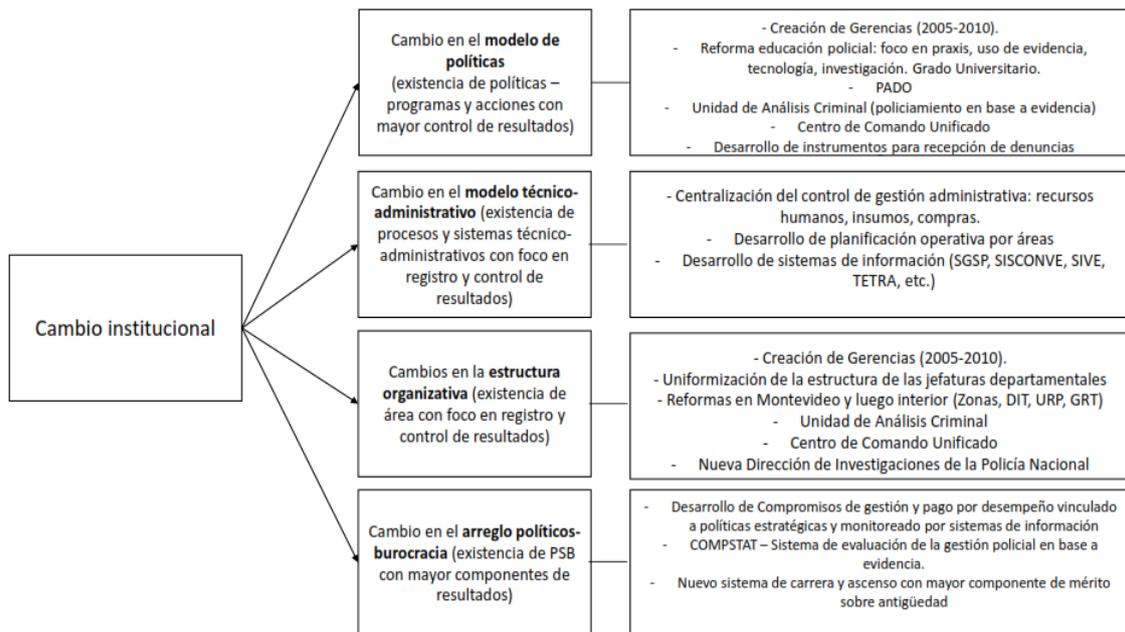
institucional que permiten abonar a la discusión teórica respecto de actores, así como tipos y grados de reformas basadas en GpR

### Síntesis de principales hitos de las reformas en el Ministerio del Interior.

Las páginas anteriores desarrollaron un repaso detallado por los principales cambios normativo, organizacionales, operativos y de procesos que se desarrollaron en el Ministerio del Interior durante el período 2005-2020. Buena parte de estos cambios es lo que dio nacimiento a la llamada “nueva policía”. Los cambios dan cuenta de reformas en donde la mayor parte de sus componentes tiene un foco importante en el uso de evidencia y manejo de resultados para la gestión. En algunos casos con mayor énfasis en el control, en otros para la intervención de las políticas y en otros, para la evaluación.

El modelo teórico para describir el cambio institucional da cuenta de ello. El modelo de políticas públicas muestra el desarrollo de una serie de políticas enfocadas en el uso de evidencia. Ello se evidencia en programas de acción policial (ej. PADO) pero también en el desarrollo de distintas acciones de soporte (UAC, CCU, entre otros). La reforma en la educación policial puede ser agrupada también allí en tanto reforma el esquema histórico para adaptarlo al modelo de políticas actual. El modelo técnico administrativo se desarrolla con un fuerte foco en el control de ejecución y la centralización de procesos, pero también con el despliegue de sistemas de información para el soporte a la gestión de políticas. Los cambios en la estructura organizativa también marchan acorde a ello a partir de la creación o reestructuración de un número importante de nuevas áreas y unidades tanto en Ministerio como en la Policía que tiene como finalidad el registro y uso de información de desempeño. Finalmente, ello se refleja también en un cambio en el arreglo entre políticos y burócratas. Los cuadros policiales pasan a estar mucho más vinculado al control de resultados a partir del uso de los compromisos de gestión, pero también de todo el conjunto de sistemas de información y evaluación diseñados. Asociado a ello, la carrera policial pasa a tener un mayor componente de mérito sobre factores de antigüedad.

#### **Figura 10.7. Síntesis de principales reformas**



Fuente: elaboración propia.

En síntesis, los hitos reseñados muestran un cambio institucional profundo que dan cuenta de un movimiento respecto del funcionamiento histórico de la organización. Llegados a este punto resta preguntarnos: ¿Cuáles son las bases que explican este tipo de reformas?

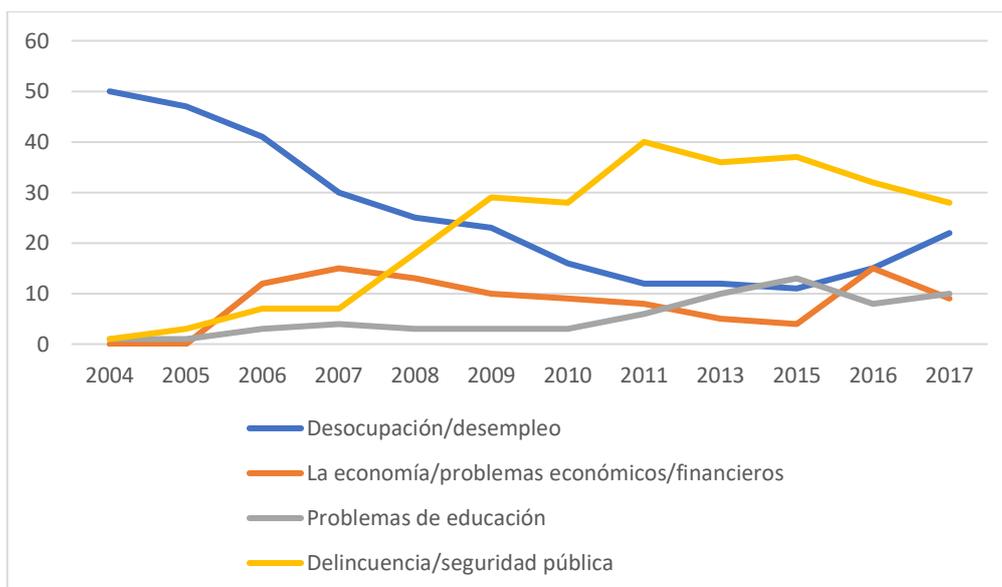
## Explicando las reformas del Ministerio del Interior

El Ministerio del Interior atravesó un proceso profundo de reformas durante los años 2005 al 2020. Este período está marcado por quiebres respecto de su funcionamiento histórico, pero también es posible notar rupturas importantes dentro del propio período de estudio, en particular entre los años 2005-2010 y 2010-2020. Explicar un proceso de reforma administrativa en una institución como el Ministerio del Interior requiere necesariamente un tratamiento complejo de sus causas. En ese sentido, la explicación del cambio no puede estar dada por una variable específica o predominante sino más bien por la interacción dinámica y compleja de un conjunto de factores. Como desarrollamos previamente en nuestro marco teórico, coexisten variables estructurales y de agencia que interactúan para el desarrollo de un determinado fenómeno político.

### El nivel macro: opinión pública, ideas y respaldo político.

Para ubicar el contexto macro en que se desarrolla la “era Bonomi” debemos retornar al año 2009. La campaña electoral que llevó a Mujica a la presidencia tuvo al tema de la seguridad ciudadana como un asunto relevante. Influenciado por un contexto económico favorable, la delincuencia y el delito pasó a ser identificado como el principal problema del país por la opinión pública, lo que presionó por una mayor centralidad en el discurso político y la agenda de gobierno (ver gráfico 11.1.).

**Gráfico 11.1. Principal problema del país (2004-2017)**



Fuente: Latinobarómetro.

Así, la campaña política del 2009 tuvo un cambio en el eje discursivo en el tema de seguridad. Si bien se reconocían las condicionantes sociales de la delincuencia, se señalaba la necesidad de ser “implacable” con el delito (Vernazza, 2015). El programa de gobierno del FA que surge del V Congreso hace escasas referencias a los temas de seguridad ciudadana. Sin embargo, ya con la candidatura de Mujica a la presidencia confirmada, surgen nuevos documentos que le darían un espacio más relevante a los asuntos de seguridad ciudadana. En primer lugar, en el documento *Propuestas para seguir construyendo un país de primera* que ofició como plataforma electoral se le dedica un capítulo específico a la seguridad ciudadana. Allí, aunque se señala la necesidad de continuar atacando las bases sociales de la inseguridad, se destaca la importancia de: combatir *el estado actual de las cosas*. En ese marco, se reconocen los logros del gobierno anterior, pero se enfatiza en la necesidad de fortalecer acciones como la profundización del despliegue policial, la expansión nacional de la Guardia Republicana o la lucha contra el narcotráfico.

En octubre de 2009 se lanza otro documento bajo el título: “Seguridad Ciudadana”. Allí se señala la necesidad de avanzar en “reformas estructurales” y *una política más eficiente y eficaz en prevención, represión y sanción de los delitos, y seguir invirtiendo más en políticas sociales para enfrentar los factores que determinan la marginalidad y la delincuencia*. Entre sus propuestas el documento incluye el aumento de recursos presupuestales, reformas normativas y operativas de la policía y el sistema carcelario, entre otros (ver cuadro 11.1.).

Si bien este documento continúa con algunos enfoques previamente desarrollados por el FA respecto de la necesidad de atacar las causas sociales del delito, buena parte de sus propuestas presentan un cambio hacia ejes más enfocados en el trabajo policial y la necesidad de modificar su funcionamiento. Para comprender este cambio es fundamental analizar el rol protagónico del MPP y sus ideas sobre seguridad ciudadana. Este sector del FA comenzó un proceso de trabajo sobre los

temas de seguridad ciudadana ya durante la primera administración. Ello le permitió ir generando una acumulación de conocimiento y propuestas que luego se volcarían al debate político una vez que Mujica fuera candidato a la presidencia.

Como señala uno de los entrevistados pertenecientes a este sector: “*un grupo de compañeros del MPP me convoca a que me integrara a pensar los temas de seguridad pública. Pepe iba a ser presidente, y Bonomi va a ser el ministro y tenemos que empezar a investigar respecto de la policía y una posible reforma*” (entrevistado N° 14). En el mismo sentido, actores no pertenecientes al MPP reconocen que este sector comenzó a trabajar en los temas de seguridad ciudadana estando aun fuera del Ministerio lo que marcó un diferencial. Así, por ejemplo, se avanzó en el estudio sobre un anteproyecto para la aprobación de una nueva Ley Orgánica Policial.

En ese contexto, el enfoque y la mayor parte de las propuestas sobre seguridad ciudadana, en particular el documento específico sobre el tema lanzado en la campaña, reflejan las posturas de este sector del FA y ayudan a explicar el cambio respecto a la visión anterior. Otro integrante de este sector señala:

*Nosotros habíamos hecho un documento con el que nos comprometimos en la campaña electoral. El FA no había tenido una postura sobre seguridad clara. Había como dos escuelas, la mano dura, y el respeto a los derechos humanos y las políticas sociales que iban a cambiar las condiciones por las que se iban a volcar a la delincuencia. Estaban enfrentadas de forma bastante contradictoria. El Frente tenía la visión, que en largo plazo es correcto, que la educación, la salud, las políticas sociales iba a volcar las causas por la que algunos se dedican a la delincuencia. Eso es así en el largo plazo, en el corto plazo en el que está en una carrera delictiva la sigue y se necesitan políticas de policiamiento* (entrevistado N° 15).

Ya en el gobierno se dispuso la creación un grupo interpartidario de trabajo que arribara a un documento de consenso sobre una plataforma de trabajo en seguridad pública que pudiera constituirse en una política de Estado. En agosto de 2010 se presenta el *Documento de consenso de la Comisión interpartidaria de seguridad pública*.

La aprobación de este documento originó un margen de maniobra inicial al gobierno en (Paternain, 2014), pero sobre todo consolidó un cambio de enfoque en materia de ideas de seguridad acorde a las preferencias del elenco conductor. Nuevamente, allí se señala la necesidad de un abordaje integral que incluya acciones de prevención, represión y sanción pero que incorpore también políticas sociales que atiendan las causas del delito. El documento de consenso refleja largamente las prioridades del FA plasmadas previamente en campaña, y en particular del MPP. Si se comparan ambos documentos es posible notar un alto nivel de equivalencia en todos los aspectos medulares, registrándose una coincidencia en 32 de los 39 puntos establecidos (82%).

**Cuadro 11.1. Comparación temática entre documento de seguridad del Frente Amplio y documento de consenso interpartidario.**

Acciones	Documento FA	Documento consenso
Aumento recursos presupuestales	X	X
Reforma LOP	X	X

Carácter Nacional de la Guardia Republicana	X	X
Formación de grupos de intervención rápida (Grupos GEO)		X
Policía Comunitaria	X	X
Rediseñar el despliegue territorial de la Policía Nacional	X	X
Reforma del modelo de gestión de las seccionales policiales	X	X
Profesionalización del instituto policial (planificación, evaluación, investigación)	X	X
Nuevo sistema de trabajo policial	X	X
Formación permanente de los funcionarios policiales	X	X
Ejercicio de la autoridad		X
Incorporar tecnología de punta para la investigación criminal	X	X
Énfasis en el desarrollo de actividades de inteligencia	X	X
Intensificación de patrullaje		X
Disminuir 222	X	X
Profundizar la lucha contra el narcotráfico, lavado de dinero y otros grupos de crimen organizado	X	X
Continuar con el desarrollo de la Dirección de Asuntos Internos	X	X
Reforma de normativa de vigilancia privada	X	X
Reforma del Código de Procedimiento Penal	X	X
Crear un archivo genético de ADN		X
Creación de un Instituto Nacional de Rehabilitación	X	X
Fortalecimiento del INACRI		X
Descentralización territorial de los centros de privación de libertad	X	X
Crear una cárcel de alta seguridad	X	X
Fortalecimiento del sistema de seguridad penitenciaria		X
Apoyar y multiplicar los Módulos y Equipos de Tratamiento de Drogas en Cárceles	X	X
PPL (oportunidades de estudio y trabajo)	X	X
Posibilidad de aplicar penas alternativas a la cárcel	X	X
Profesionalizar los patronatos en directa relación con el Mides	X	X
Escuela de contexto crítico pasaje a tiempo completo	X	X
Perfeccionamiento del sistema de Responsabilidad Penal Juvenil	X	X
Crear un Instituto de Responsabilización de los Adolescentes en conflicto con la ley penal	X	X
Profundizar y desarrollar las Mesas Locales para la Convivencia y Seguridad Ciudadana	X	X
Apropiación de los espacios públicos por los ciudadanos	X	X
Campaña permanente contra los usos y costumbres que reciclan el circuito del delito	X	X
Apoyar y multiplicar los Centros de Información, Escucha y Amparo en los barrios	X	X
Mejorar las respuestas institucionales contra la violencia doméstica, de género, el maltrato y abuso infantil	X	X
Elaboración e implementación de una Política Nacional Contra las Violencias Sociales	X	X
Crear dentro de la actual Red de Asistencia en Drogas las Comunidades Terapéuticas Especiales	X	
Otros asuntos: seguridad vial, seguridad de transportistas, protección a víctimas de delitos y testigos, funcionarios de alto riesgo, seguridad del fuego.		X

Fuente: elaboración propia.

En 2012, con casi dos años de gobierno, se lanza el documento “*Estrategia por la Vida y la Convivencia*”. Este documento es presentado en conferencia de prensa por los ministros de Desarrollo Social, Defensa e Interior y marcó un hito en el gobierno de Mujica. En la Estrategia se retoma la idea de la inseguridad como una consecuencia de la marginalidad y la falta de políticas de integración social. La Estrategia busca entonces ser una síntesis entre un enfoque que privilegie la convivencia y la mirada territorial con las políticas de seguridad (Paternain 2014, Vernazza 2015). No obstante, el enfoque sobre las políticas cuáles debían ser las políticas de seguridad a desarrollar se mantuvo en los mismos carriles. Como señala el documento:

*“En términos de seguridad, durante años la izquierda ha tenido un discurso monocorde que explicaba la criminalidad y el delito por los factores sociales y económicos derivados, casi exclusivamente del impacto de las políticas neoliberales implementadas en el país y la región a partir de la segunda mitad del siglo XX. Hoy esta explicación, que tiene un muy fuerte componente explicativo, en la visión integral aparece como insuficiente”* (p. 3).

Entre las medidas más notorias de esta estrategia estuvieron la reparación a víctimas de delitos, políticas para atender el narcotráfico, la drogadicción la corrupción policial, la inversión en equipamiento para uso público (las denominadas plazas de convivencia) y el aspecto que generó más atención, la legalización del mercado de marihuana. En otros puntos, sin embargo, la estrategia refuerza los aspectos de trabajo policial aprobados en el documento de consenso interpartidario. Se destaca además que uno de los aspectos para mejorar la seguridad ciudadana es la eficacia policial *a través de un conjunto de herramientas que profesionalicen la gestión basada en el conocimiento y la inteligencia aplicada*. En ese marco, *se promueve la instalación de un sistema de trabajo en comisarías en base a gestión por resultados y control de indicadores, sistemas de patrullaje basado en evidencia científica, uso intensivo de sistemas de información geográfica para la intervención policial adaptación al territorio del despliegue operativo de la Policía fundamentalmente en el área metropolitana, gestión de calidad en los sistemas de comunicación policial y sistemas permanentes de control de desbordes y corrupción policial* (p. 15). Se argumenta además que el fuerte respaldo presupuestal dado a la policía y reflejado en aumentos salariales, equipamiento y tecnología, deben desembocar en mejores resultados en la prevención y represión de delito.

Así, durante el primer gobierno del FA se fue consolidando de forma subrepticia un nuevo enfoque de seguridad ciudadana. Este enfoque se vuelve evidente durante la campaña electoral de 2009 y se consolida durante el período 2010-2020. En ese proceso, el MPP juega un rol clave como promotor de esas ideas que serían posteriormente transformadas en intenciones de acción política. Ello se potencia, además, con la llegada de Mujica a la presidencia. En concordancia con la nueva visión, toma fuerza la idea de una reforma estructural que incluía cambios normativos y organizacionales apuntando no ya únicamente al casco central del ministerio sino a la institución policial. En ese esquema, la idea de una gestión policial orientada a resultados, en base a evidencia, inteligencia y aplicación de tecnología empieza a ser parte del discurso sobre las líneas de reforma.

Asociado al cambio de ideas debe mencionarse otro factor relevante: el apoyo presidencial otorgado a las reformas. La figura de Bonomi fue las más

criticada entre las autoridades de los gobiernos del Frente Amplio. El aumento de la cifra de delitos y otros hechos relevantes pusieron al ministro en el foco de los ataques por parte de la oposición quienes tildaron a la gestión del ministerio como un “fracaso absoluto”. Un ejemplo de ello es que desde julio del 2010 hasta abril de 2018 el Ministro Bonomi sufrió ocho interpelaciones parlamentarias y cinco mociones de censura, el ministro más convocado a sala desde el retorno a la democracia en 1985<sup>1</sup>. En todos los casos, la conducción del Ministerio tuvo el apoyo de su bancada parlamentaria<sup>2</sup> y del presidente. Tanto Mujica como Vázquez respaldaron públicamente la actuación de las autoridades del Ministerio frente a los ataques de la oposición<sup>3</sup>, en algunos casos sosteniendo que: “...*encabezan una serie de cambios estructurales de largo aliento en la Policía Nacional*” (Palabras del presidente Vázquez) 4. En el caso del gobierno de Vázquez incluso debiendo a hacer frente a crecientes cuestionamientos internos también desde el propio FA<sup>5</sup>.

En síntesis, como se demostró, a nivel macro es posible constatar tres factores que se conjugaron favorablemente a lo largo del tiempo. Por una parte, el aumento de los temas relacionados a la inseguridad en la opinión pública presionó hacia una mayor centralidad en la agenda de gobierno. En segundo lugar, se conformó un cambio de concepción de las ideas sobre seguridad ciudadana a partir de liderazgo de la fracción más fuerte del FA, el MPP, durante el período en estudio. Estas ideas se reflejaron en documentos que tuvieron éxito para orientar la acción global del FA y del gobierno en ambos períodos. Finalmente, la gestión del Ministerio del Interior, y en particular de sus autoridades políticas, tuvo un respaldo presidencial continuado a lo largo del 2010 al 2020 a pesar de las duras críticas de la oposición, el aumento de las cifras de delitos durante la mayor parte del período y la consecuente desaprobación en la imagen pública de las autoridades de la cartera<sup>6</sup>.

Estos factores macro ayudan a entender el contexto en que se desarrolla el desencadenamiento del proceso de reformas y dan pistas sobre las condiciones de continuidad. Sin embargo, no son suficientes para comprender la dinámica política interna de la organización ni las opciones tomadas. Para ello, es necesario adentrarse en los factores de nivel meso que dan cuenta de las dinámicas entre los factores institucionales y la interrelación entre actores.

---

<sup>1</sup> Datos del Programa de Estudios Parlamentarios del Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR.

<sup>2</sup> En la interpelación del 15 de febrero de 2017, fue el único caso en donde no hubo moción de satisfacción con las respuestas del ministro y se votó una moción de cuestionamiento que contó con los votos de la bancada de la oposición y un diputado del FA (Gonzalo Mujica).

<sup>3</sup> Véase por ejemplo: [https://www.180.com.uy/articulo/13010\\_2010-07-28\\_Mujica-respaldo-a-Bonomi-en-el-Parlamento](https://www.180.com.uy/articulo/13010_2010-07-28_Mujica-respaldo-a-Bonomi-en-el-Parlamento) ó <https://www.subrayado.com.uy/bonomi-revelo-que-renuncio-la-fuga-morabito-pero-el-presidente-lo-respaldo-n539769>

<sup>4</sup>Véase: <https://presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/vazquez-bonomi-comunicacion-confianza>

<sup>5</sup>Véase: <https://www.elobservador.com.uy/nota/a-bonomi-tambien-le-pegan-por-izquierda-201883120347>, <https://www.montevideo.com.uy/Noticias/Casa-Grande-pedira-la-remocion-de-Mario-Layera-tras-declaraciones-gravisimas-e-irresponsables--uc683123> ó <https://brecha.com.uy/no-puntada-sin-hilo/>

<sup>6</sup> Por ejemplo, según la encuestadora CIFRA, entre 2012 y 2016 la desaprobación de la gestión de Bonomi pasó de 49% a 61%. Véase: <http://www.cifra.com.uy/index.php/2016/10/27/la-inseguridad-y-la-gestion-de-bonomi/>

## El nivel meso: conducción policial y coalición reformista.

### **Políticos y policías: la coalición promotora.**

Las autoridades políticas que arribaron al ministerio en el año 2010 tuvieron un apoyo presidencial continuado y una dotación de recursos presupuestales superior a épocas anteriores. A su vez, contaban con una serie de líneas políticas que deseaban impulsar en la policía nacional. Sin embargo, las autoridades carecían de un conocimiento previo del contexto policial y de aliados internos para impulsar reformas. El propio ministro Bonomi declaró públicamente en 2016 que:

*“Fue clave en el acercamiento entre quienes proveníamos del ámbito político y quienes tenían una larga trayectoria en la Policía, sin que hubiéramos tenido muchos puntos de contacto antes. Quizá haya sido la excepción el tiempo en que Jorge Vázquez presidió la Junta Nacional de Drogas y Julio Guarteche estuviera al frente de la Dirección General de Represión del Tráfico Ilícito de Drogas. Pero salvo ese contacto excepcional, y algún grupo de trabajo para preparar el gobierno, no hubo antes un contacto demasiado fluido entre los políticos del Frente Amplio y los representantes de la Policía Nacional.*

*A las ideas que traíamos los que nos incorporábamos al Ministerio del Interior le faltaba el ingrediente básico del conocimiento de la interna policial. Y a quienes estaban en la Policía les faltaba el ámbito donde se pudiera intercambiar ideas, experiencias y conocimientos, y construir la confianza que permitiera elaborar juntos políticas y estrategias a desarrollar en el Ministerio del Interior, para cambiar el estado que había alcanzado la delincuencia en el Uruguay”<sup>7</sup>.*

La llegada del MPP al Ministerio del Interior, aunque pertenecientes al mismo partido, conformó, un diagnóstico crítico respecto de los resultados de la gestión 2005-2010 y privilegió una lógica de mayor acercamiento a la fuerza policial por sobre los equipos civiles. Para entender entonces qué condiciones favorecieron los cambios en el Ministerio del Interior y en particular en la Policía Nacional es necesario analizar la interrelación de los actores del sistema. La coalición promotora de cambios, sus orígenes, recursos disponibles y así también, las resistencias enfrentadas.

Cuando Mujica asume en 2010, designa a Eduardo Bonomi como ministro del Interior y a Jorge Vázquez como subsecretario. Bonomi era un hombre de confianza de Mujica, Ministro de Trabajo y Seguridad Social en el período anterior y una de las figuras más importantes del Movimiento de Participación Popular (MPP), sector mayoritario del FA, liderado por Mujica. Jorge Vázquez, fue el Prosecretario de la Presidencia durante el mandato de su hermano Tabaré Vázquez. Desde ese rol, Vázquez estuvo en contacto con asuntos de seguridad ciudadana y en particular con los cuerpos policiales del Ministerio. Junto con la llegada de las nuevas autoridades políticas al ministerio, se designaron también a las autoridades policiales. Al frente de la Policía Nacional se designó al Inspector Ppal. (R) Julio Guarteche<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup>Véase: <http://presidencia.gub.uy/Comunicacion/comunicacionNoticias/despedita-julio-quarteche-eduardo-bonomi>

<sup>8</sup> Las direcciones nacionales, direcciones generales y jefaturas de policía fueron ocupadas por funcionarios policiales (en situación de actividad o retiro) con la única excepción de la Jefatura de Policía de Flores que fue ocupada por un civil.

El nuevo director contaba con la confianza de las autoridades policiales, y en especial del nuevo subsecretario a partir del trabajo realizado durante el período anterior al frente de la Dirección Nacional de Represión del Tráfico Ilícito de Drogas la cual trabajó estrechamente con el Prosecretario Jorge Vázquez. A partir del prestigio adquirido al frente de la dirección encargada de controlar el narcotráfico, Guarteche era valorado como una persona honesta, respetada y metódica que podía encarnar una visión global de los cambios que la policía requería. A su vez, los equipos que conformaban esta dirección eran considerados por las autoridades como gente que *“trabajaba distinto, investigaba”*; *“tenían una metodología de trabajo muy aceiteada”* y sobre todo *“no estaban viciados”*. Una de las autoridades señaló respecto de este equipo: *“si alguien pudo haberse corrompido son los que estaban en Drogas y no lo hicieron, fue donde tuvo más éxito la Policía”* (entrevistado N.º 15).

La génesis de este grupo comienza a mitad de la década de 1990 por parte de un conjunto de oficiales del interior del país que participaron en distintos operativos encubiertos y finalmente desembarcan en la Dirección General de Represión del Tráfico Ilícito de Drogas, en aquel momento, de reciente creación. Este nuevo grupo desplazó a los equipos anteriores, quienes estaban emparentados a hechos de corrupción. A partir de allí, la Dirección comienza un proceso de trabajo y de selección de los recursos humanos que daría prestigio a la interna policial y con las autoridades políticas<sup>9</sup>. Apreciaciones similares respecto de la solidez metodológica de este grupo y ajenezidad respecto de prácticas corruptas o discrecionales es también confirmado por otros entrevistados externos a los cuerpos de gobierno e incluso, no alineados o “perdedores” con las reformas realizadas (entrevistados N.º 19 y 29).

Así entonces, la valoración de un grupo con características diferentes a las del resto de la Policía, tanto en términos de metodología y experiencia de trabajo como de estar “limpios” de prácticas corruptas aporta evidencia para entender por qué el componente policial de la coalición promotora surge, en su mayoría de este grupo. Esto se corresponde además con un conjunto de ideas y diagnósticos comunes sobre los cambios necesarios en las políticas de seguridad y en particular, en la Policía Nacional.

Se señaló previamente la capacidad del MPP para hacer prevalecer sus posiciones sobre seguridad en la interna del FA lo que es reforzado una vez que se toma la conducción del Ministerio del Interior. El nuevo discurso político hace referencia a la lucha contra la delincuencia y políticas de seguridad firmes como un componente integrado a las políticas sociales, la convivencia y los problemas de desintegración social, lo que requiere un rol más central de la policía<sup>10</sup>. Desde el costado policial dos elementos se alinean con lo anterior. Por un lado, las referencias a atacar las situaciones más graves de marginación social, muchas de ellas provenientes del narcotráfico, requieren un cuerpo policial más eficiente. Por otro lado, la creencia respecto de que la policía está expuesta a problemas de corrupción que afectan fuertemente su funcionamiento. La conjunción de estas creencias forma un cuerpo central sobre las

---

<sup>9</sup> Entrevistado N.º 2 y 5. Véase también: <https://www.elobservador.com.uy/nota/una-triada-surgida-de-la-lucha-antidrogas-en-el-mando-policial--2016321500>

<sup>10</sup> Evidencia en esta línea puede encontrarse, por ejemplo, en las siguientes declaraciones: <http://www.telenoche.com.uy/nacionales/bonomi-la-seguridad-necesita-politica-social.html>, <https://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/bonomi-politicas-sociales-urbanas>, <https://ladiaria.com.uy/articulo/2018/3/bonomi-le-respondio-a-paternain-hay-que-ir-a-las-zonas-problematicas-y-ver-si-piden-politicas-sociales-o-que-el-comisario-se-encargue/>

cuales se sientan las bases de un diagnóstico y la necesidad de llevar a adelantes nuevas políticas.

Ello se corresponde con un conjunto de medidas políticas, muchas de ellas reseñadas en los documentos del FA y el posterior acuerdo interpartidario. La necesidad de reforzar la estructura policial y su organización, las políticas de policiamiento, el ataque a la corrupción policial, o el nuevo esquema de educación policial. Algunas de estas opciones de políticas parten con un mayor nivel de predefinición por parte del cuerpo político (ej. la creación de la Guardia Republicana o la aprobación de una nueva LOP), mientras que otras se conforman a partir de la expresión y traducción dada desde los líderes policiales. Un ejemplo de ello son los cambios en el plan educativo: *“cuando Julio Guarteche nos presentó como equipo de trabajo, nosotros llevamos un plan director de proyecto (...) para que ellos pudieran analizar qué visión tenían los policías que habíamos sido convocados como candidatos a ser los directores de la educación. Teníamos, los policías, la visión de qué era lo que queríamos para la policía en materia educativa (entrevistado N° 7).*

Finalmente, ello se refleja en el acuerdo sobre una serie de instrumentos que tienen que ver con el reforzamiento del uso de evidencia y medición de resultados para la gestión policial o la inversión en sistemas de información. Un director de un área técnica de la policía señala: *“hubo mucho apoyo en entender que necesitamos bases de datos, vehículos especializados, más recursos humanos, más capacitación, más presupuesto” (entrevistado N° 27).* Asimismo, el intercambio con expertos internacionales facilitó la conformación y el acuerdo sobre algunos instrumentos de política a implementar. Ello se asocia con un cierto espíritu experimentador en políticas de seguridad a partir del testeo de distintas modalidades de trabajo (PREDPOL, hotspots, operativos policiales, etc.) y con el intento por reforzar el comando central de las políticas.

### Cuadro 11.2. Creencias de la coalición promotora

Creencias fundamentales ( <i>deep core beliefs</i> )	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Lucha contra la delincuencia como parte integral del desarrollo social y las políticas de seguridad.</li> <li>- La desintegración social requiere una política de seguridad firme</li> <li>- Rol central de la policía en las políticas de seguridad.</li> <li>- Cuerpo policial expuesto a problemas de corrupción lo que requiere una reforma.</li> </ul>
Creencias de políticas fundamentales ( <i>Policy core beliefs</i> )	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Reforzamiento de la estructura policial y su organización.</li> <li>- Reforzar las políticas de policiamiento</li> <li>- Lucha contra la corrupción policial</li> <li>- Nuevo esquema de educación policial</li> <li>- Policía como cuerpo civil armado (cambio de paradigma)</li> </ul>
Creencias instrumentales ( <i>secondary beliefs</i> ).	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Medición de resultados y uso de evidencia para el policiamiento</li> <li>- Inversión en sistemas de información</li> <li>- Reforzamiento del comando central</li> <li>- Experimentación de políticas de políticas de seguridad</li> </ul>

Fuente: elaboración propia

De lo antedicho es posible notar por tanto una alineación importante en la coalición reformista, principalmente respecto de las opciones de políticas y sus instrumentos, basados en un conjunto de creencias fundamentales, al menos, compatibles entre sí.

Este alineamiento de creencias no nace dado, sino que evoluciona en el tiempo. En ese sentido, la reforma policial no debe ser entendida como un proceso lineal o realizado a partir de una cuidadosa planificación. Un ejemplo de ello es que no existe un documento que defina con precisión el plan de reformas, más allá de lo definido en el acuerdo interpartidario. Distintos entrevistados señalan, sin embargo, un proceso de confluencia entre las visiones políticas y las de los mandos policiales. Uno de los entrevistados resume esta visión con claridad:

*Empiezan a ensamblarse cosas que responden al mismo paradigma. Los policías que venían de tráfico ilícito de drogas era policías con una inclinación diferente, miraban datos, analizaban. Ese modelo, es el que hay hoy. (...) cuando empezás a ver, es todo el grupo que venía de Drogas, los líderes políticos salvo Clavijo {Director de la Guardia Republicana} son todos de ahí. Drogas hace un proceso de purga, hace un proceso muy fuerte de transparencia y de profesionalización. Todas estas cosas se empiezan a amalgamar entre sí, lo que se inicia sin paradigma va tomando cuerpo, lo que se inicia sin una planificación va tomando cuerpo, y todas las voluntades empiezan a cerrarse sobre ese camino (entrevistado N° 28).*

La coalición reformista tiene sus primeras acciones en los cambios desarrollados en la Jefatura de Montevideo en donde parte del equipo de la Dirección General de Represión del Tráfico Ilícito de Drogas toma el comando en los lugares claves de la estructura y desarrollan una serie de cambios organizativos además de los primeros ensayos en el manejo de uso de evidencia para el policiamiento, fortalecimiento de los sistemas de información, entre otros cambios, que fueron, como se mencionó, ejemplo para la reestructura de las jefaturas en el resto del país.

No obstante, el éxito de una coalición promotora no depende únicamente de su capacidad para transformar ideas o creencias en una agenda de políticas sino de su capacidad para movilizar recursos para de ello. Así también, sabemos que las modificaciones normativas muy raras veces producen por sí solos cambios en los comportamientos y los resultados políticos. De hecho, como señalamos, existe una larga trayectoria de cambios simbólicos en la Policía uruguaya que no generaron mayores efectos reales. Así, las modificaciones institucionales se vuelven relevantes en la medida que son tomadas como recursos de poder por actores con intereses y agendas. Por tanto, resulta crítico notar cuáles son los recursos institucionales que facilitaron el desarrollo y consolidación de la coalición y sus opciones de políticas. En este trabajo, se identifican tres recursos institucionales centrales: las nuevas competencias dadas al Director de la Policía Nacional, la creación del Gabinete del Ministerio y la modificación del sistema de ascensos a partir de la aprobación de la nueva LOP. Cada una de estas modificaciones otorgó nuevos recursos a los actores reformistas, y en algunos casos limitó o neutralizó la acción de posibles opositores. En las siguientes líneas analizamos cada una de ellas.

#### *Nuevas competencias del Director de la Policía Nacional.*

En los capítulos precedentes se mencionó como la normativa que históricamente definió a la función de Director de la Policía Nacional otorgaba escasas capacidades de conducción del cuerpo policial. Sus funciones tenían que ver con la representación y el asesoramiento a las autoridades, pero su participación en las funciones operativas eran

limitadas. A partir de 2008, pero fundamentalmente de la aprobación de la nueva Ley Orgánica Policial, una serie de cambios normativos comienzan a modificar la capacidad de conducción del Director de la Policía Nacional. La creación del cargo, ya no función, de Director de la Policía Nacional en 2008 empieza un proceso de jerarquización del rol en la medida que lo autonomiza de otras funciones. La nueva LOP continuó ese proceso de fortalecimiento de la figura de Director al fijarlo como cuarto al mando en el orden jerárquico del Ministerio y otorgándole mayor claridad sobre sus funciones así como el control directo de importantes unidades de la policía. Como se mencionó previamente, además del rol de asesoramiento, se le otorgan funciones de planeamiento y ejecución lo que refuerza su inserción en la definición de la estrategia policial, y se define con claridad su autoridad jerárquica sobre las jefaturas departamentales y otras importantes unidades y direcciones de la Policía.

**Cuadro 11.3. Principales cambios en la conducción de la Policía Nacional**

<p>Inspección Nacional de la Policía (LOP 1971)</p> <p>Posteriormente,</p> <p>El Subdirector General de Secretaría del Ministerio del Interior le corresponden las funciones de Inspección General de la Policía (Art. 143 de la Ley N.º 16.170 de 1990)</p>	<p>Naturaleza del cargo: Confianza política Conformado por:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Inspección</li> <li>- Oficina Central</li> <li>- Secretaría</li> <li>- Departamentos que se consideren necesarios para su funcionamiento</li> </ul>	<p>Encargada de implementar el plan de empleo, instrucción y utilización de la Policía</p> <p>Asesor técnico y auxiliar del Ministro</p> <p>Mando de las jefaturas de Policía, Bomberos y Caminera.</p>
<p>Subdirector General de Secretaría del Ministerio del Interior le competen cometidos de Director de la Policía Nacional (Dec. 309/997).</p>	<p>Naturaleza del cargo: Confianza política Conformado por:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Inspección</li> <li>- Oficina Central</li> <li>- Secretaría</li> <li>- Departamentos que se consideren necesarios para su funcionamiento</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Coordinar el funcionamiento de las dependencias del MI</li> <li>-Asesoramiento en materia policial a las autoridades</li> <li>-Inspección de las dependencias policiales</li> <li>-Ordenar actuaciones o investigaciones policiales</li> </ul>
<p>Creación del cargo de Director de la Policía Nacional (Art. 135 de la Ley 18.362 de 2007)</p>	<p>Naturaleza del cargo: Confianza política</p> <p>Unidades dependientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Jefaturas de Policía Departamentales.</li> <li>- Dirección de Planificación y Estrategia Policial.</li> <li>- Dirección General de Lucha contra el Crimen Organizado e INTERPOL.</li> <li>- Dirección General de Represión al Tráfico Ilícito de Drogas.</li> <li>- Dirección Nacional de Policía Científica.</li> <li>- Dirección Nacional de Policía de Tránsito.</li> <li>- Dirección Nacional de Identificación Civil.</li> <li>- Dirección Nacional de Migración.</li> <li>- Dirección General de Fiscalización de Empresas, cuyo objeto sea la seguridad privada.</li> </ul>	<p>Cometido esencial: el mando profesional operativo de la Policía Nacional.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Planificación de las actividades de la Policía Nacional</li> <li>- Dirigir, coordinar, supervisar y controlar a las unidades policiales.</li> <li>- Asesorar a las autoridades políticas</li> </ul>

Fuente: elaboración propia en base a normativa seleccionada.

Los efectos de este cambio normativo son corroborados por una serie de policías y equipos técnicos de larga trayectoria y en cargos de responsabilidad relevantes. Respecto del cargo de director de la Policía Nacional se señala que:

*“Algo muy importante fue el crecimiento de nuestra Dirección Nacional, cosa que nunca tuvo, es una dirección nacional donde el director marca las pautas operativas de la jefatura, ese es el gran cambio y el crecimiento (...) Antes de la nueva Ley el cargo realmente era simbólico, ahora marca las pautas operativas, ahora las jefaturas son parte de un todo”* (entrevistado N° 20).

*“Cambia el modelo de un señor feudal que el policía maneja a libre albedrío una jurisdicción, ahora no, el director de la Policía no es una figura testimonial para firmar papeles, ahora tiene la sartén por el mango, la Ley Orgánica le atribuye potestades que antes no tenía. Le da la centralidad del mando de las jefaturas. Además, ahora el Director tiene toda lealtades para abajo (...) Creaste una policía fuerte que se necesita. Y ahora esa policía fuerte responde a un liderazgo”.* (entrevistado N° 2).

Asociado a ello, la uniformización de las estructuras organizativas internas de las Jefaturas de Policía permitió la definición de una estrategia desde la jerarquía hacia las unidades territoriales y la eliminación de las figuras intermedias entre la dirección nacional y la operativa territorial. Contar con unidades homogéneas en todo el territorio, cumpliendo las mismas tareas y siguiendo las mismas metodologías y criterios facilitó, no sin problemas, la expansión y comando de la reforma policial a nivel nacional y no sólo de Montevideo, como era frecuente históricamente.

*“El cambio más importante es el del propio desempeño del Jefe de Policía, la constitución establece que es un cargo político, pero en esta nueva estructura que tenemos de la Jefatura, al estar dividida en zonas territoriales lo que se hizo fue eliminar la figura del coordinador. Antes tenía el Jefe, subjefe y coordinador. El coordinador era el que manejaba operativamente la jefatura. Ahora al eliminarse eso, es el jefe de policía el que maneja la parte operativa. El rol antes no es que fuera más administrativo, pero si te digo que todo eso confluía en el coordinador, era fundamental en el engranaje de la jefatura, el jefe estaba un poco más en la parte política y social. Lo que te llegaba era lo que te enviaba el coordinador y el subjefe que más que nada se dedica más a la parte administrativa y logística. Ese es el primer cambio fundamental, el jefe de policía es 100% operativo”* (entrevistado N.º 11).

Así entonces, la autonomía y fragmentación histórica del funcionamiento policial se limitó a través del fortalecimiento de un comando unificado de la Policía Nacional en la figura de su Director. Bajo este nuevo contexto, la preexistente y fuerte cultura administrativa jerárquica permitió la conformación de una estrategia y pautas nacionales de funcionamiento desde arriba hacia abajo

#### *Gabinete de seguridad del Ministerio*

Un segundo elemento relevante fue la mencionada creación del Gabinete de Seguridad del Ministerio integrado por las máximas autoridades del Ministerio y unidades operativas policiales claves del esquema de seguridad. La institucionalización, primero informal, y luego formalizada a través de la LOP, de este espacio de

planificación y coordinación es clave para comprender la dinámica de la coalición reformista de actores y es el núcleo central del surgimiento y sostenimiento de los cambios. Tanto en las entrevistas realizadas como en declaraciones públicas de los equipos políticos y policiales se destacó este espacio como un factor crítico de impulso a las reformas. Uno de los actores políticos señaló que:

*“El éxito de nuestra reforma es que creamos un gabinete en el que hicimos participar a los policías. La gobernabilidad de las policías es el gran tema de América Latina. Nos sentamos civiles-políticos con conocimiento con los policías, discutimos con ellos los cambios, los convencimos y ellos a nosotros. Después que definió el ministro, se cumple”* (entrevistado N° 14).

A su vez, también el ministro Bonomi señaló públicamente:

*(...) fue el comienzo de un riquísimo intercambio que se produjo entre los que formábamos parte del equipo político que estaba a punto de asumir su tarea al frente del Ministerio del Interior—Eduardo Bonomi, Jorge Vázquez y Charles Carrera— con quien sería, más que el nuevo director, la expresión más clara de un conjunto de policías que entendían que había que emprender transformaciones profundas y combatir vicios que empañaban la visión que los ciudadanos de a pie tenían de la Policía y que, sobre todo, no dejaban que se cumpliera a cabalidad con sus cometidos. Si no hubiese existido ese intercambio, serían inexplicables las reformas realizadas<sup>11</sup>.*

Por tanto, la conformación de un espacio institucionalizado de funcionamiento operó como un elemento aglutinante y fortaleció a la coalición en su capacidad para fijar un diagnóstico común, establecer líneas de acción, otorgar gobernabilidad y comandar el proceso de reforma.

#### *Modificación del sistema de carrera*

Un tercer aspecto relevante refiere a la modificación del sistema de carrera y los criterios de ascensos definidos a partir de la nueva LOP. Como se mencionó, la nueva LOP y la normativa asociada, redujo la cantidad de grados de la carrera policial, priorizó los criterios de mérito para el ascenso y mantuvo la designación directa de 1/3 de las vacantes en la escala oficial. La combinación de estos tres factores le otorgó un margen de maniobra importante a las autoridades políticas y policiales para consolidar un conjunto de policías jóvenes y alineados con las estrategias reformistas, en unidades o estructuras claves de la operativa policial. Un entrevistado señaló que: *“Se necesita promover gente, tenías que reformar las formas de ascenso, que fue lo que hicieron para poner gente joven o no tan joven pero que estaba trancada y era afín a ellos, la promovieron y la fueron colocando”* (entrevistado N° 4).

Este cambio institucional fue clave para la conformación de un elenco reformista en los niveles superiores de la policía, especialmente del personal en actividad o que no ocupan cargos estrictamente definidos como de confianza política (es decir, el Director de la Policía Nacional y los Jefes departamentales). Estos nuevos elencos, en

---

<sup>11</sup> Palabras del ministro del Interior, Eduardo Bonomi, sobre el exdirector de la Policía Nacional Crio. Gral. (R) Julio Guarteche: Disponible en: <https://presidencia.gub.uy/Comunicacion/comunicacionNoticias/despedita-julio-quarteche-eduardo-bonomi>

posiciones de conducción pasaron a tomar roles en el desarrollo de sistemas de información, generación de evidencia, nuevas pautas operativas de funcionamiento (ej. zonificación, patrullaje, grupos especiales, educación policial etc.). Este tipo de modificaciones no fueron neutras para la interna policial. En los hechos, implicó una lucha intergeneracional entre policías “jóvenes” y “viejos”. *“Un grupo de oficiales que somos jóvenes y que en el acierto o en el error tuvimos la visión de que era algo que estaba bueno llevarlo a cabo”* (entrevistado N° 9).

Un ejemplo de ello se encuentra en una entrevista realizada a José Adán Olivera, exjefe de policía de Cerro Largo, destituido en 2018:

*(...) Eso acá no se aplicó. Nosotros nunca le quitamos poder a los comisarios, y los dejamos muchos años en el cargo. En Montevideo el error es haberle dado mucho mando a gente muy joven. Hay comisarios y gente con mucho poder de decisión y muchos hombres a su cargo sin la experiencia necesaria. Hay gente muy joven comandando la policía. (...) Hay un problema en la selección de los policías. Se ha apostado al criterio de que cuánto más estudios se tengan, cuánto más avanzado en Secundaria o en estudios terciarios esté el postulante, más puntaje consigue para acceder a la policía. También da puntos manejar la tecnología. Se ha apostado a una perfección intelectual y cultural del policía. Pero se ha perdido al baqueano. ¿Qué joven de campaña puede ingresar a la policía si no tiene el liceo terminado y no sabe manejar una computadora? Perdimos al joven que en una zona rural los conocía a todos: al bueno, al malo y al regular. Ese ya no entra. Perdimos también al policía vocacional<sup>12</sup>.*

Un cuadro policial con funciones de dirección en una zona de Montevideo consultado sobre el proyecto de la “nueva policía” señaló que:

*“Esto tiene que ver con el nuevo sistema de ascenso que prevé esa cuota de selección, el nuevo policía no iba a llegar por no tener antigüedad. Capaz que no tiene la experiencia de un policía de 30 años, ese sistema nuevo permitió que las nuevas generaciones podamos acceder más rápidamente a las jerarquías. Para ser comisario mayor, si no hubiese cambiado el sistema de ascenso me hubiese llevado quizás 30 años de oficial de policía y lo logré con 15-16. Lo mismo ha pasado con los otros colegas”* (entrevistado N° 23).

En síntesis, la conformación de un grupo reformista con visiones y marcos de actuación alineados. Sobre este punto, no obstante, es clave entender que, aunque el nuevo sistema de carrera permite una mayor capacidad de ascenso de nuevos cuadros policiales, potencialmente leales a las reformas, ello no ocurre de forma automática. En primer lugar, dado que se necesitan un período de tiempo para que los ascensos se procesen. En segundo lugar, por la necesidad de cubrir un amplio número de designaciones tanto a nivel central como territorial. En tercer lugar, por los derechos adquiridos a partir de la carrera policial y principalmente, la necesidad de establecer ciertos equilibrios internos que permitan dar gobernabilidad a la Policía. Como señala un alto mando policial respecto de trabajo de las autoridades policiales:

---

<sup>12</sup> La entrevista está disponible en el siguiente link: <https://www.elobservador.com.uy/nota/-meda-verguenza-ver-policias-comiendo-bizcochos-en-la-calle--2018518500>

*Sembraron redes, conocían a la gente, conocían a los menos malos y fueron progresivamente saneando la institución. Acá tenés que ir quemando las estructuras, se van poniendo, cambiando, acá no podés barrer todo, hay estructuras, la barra está armada y tiene vínculos por todos lados, controla una cantidad de cosas, tenés que cargos, que grados (entrevistado N° 4).*

Por tanto, las modificaciones en el sistema de carrera fueron claves entonces para anidar una coalición promotora tanto “hacia arriba” como “hacia abajo”. “Hacia arriba” en referencia a las autoridades políticas y los encargados de la conducción de las principales estructuras policiales, “hacia abajo” con una serie de cuadros oficiales en lugares medios o medios- altos de la cadena de mando policial.

#### *Las resistencias en el Ministerio del Interior*

Las coaliciones promotoras pueden verse enfrentadas a resistencias para la implementación de cambios. Otras coaliciones con distintos diagnósticos, propuestas y recursos pueden tener capacidad para bloquear o limitar las intenciones reformistas. En el caso de las reformas policiales en el Ministerio del Interior argumentamos que uno de los factores que propició una serie de cambios sostenidos en el Ministerio del Interior se explica por la débil, aunque no inexistente, capacidad de ofrecer resistencia por parte de eventuales grupos opositores.

Señalamos en el marco teórico que las reformas con un fuerte componente de gestión por resultados no suelen tener opositores naturales. Ningún actor puede pararse, al menos públicamente, en contra del mayor uso de evidencia, la incorporación de tecnología para la medición y otras herramientas de mejora de gestión. No obstante, este tipo de políticas tienen capacidad para intervenir sobre la cultura administrativa y en ocasiones afectar intereses y prácticas de los actores, generando con ello, resistencias.

Las bases de las resistencias a las reformas tienen distintas fuentes. La cultura organizacional policial privilegia un funcionamiento más hermético que otro tipo de burocracias. La reserva en la actuación, la discreción o el manejo cuidadoso de la información son valores del trabajo policial. A ello se suma el recelo por la posibilidad de ser escrutado mediante mecanismos más sistémicos. Por otra parte, la autonomía histórica de las unidades policiales, jefaturas, comisarías o direcciones, es afectada por lineamientos operativos más centralizados y cambios organizativos. Así, por ejemplo, la generación de mapas de calor de delito choca con: “*a mí no me van a decir donde tengo que patrullar*” ó “*yo sé quiénes son los bandidos*”. Los cambios en la estructura de ascensos son también resistidos por una parte de los altos rangos en tanto se asume que desprecian uno de los activos principales del funcionamiento policial como es la experiencia.

Otro tipo de resistencias tiene que ver, sin embargo, con la afectación directa de intereses, en algunos casos de actividades corruptas asociadas a prebendas propias del funcionamiento de la organización. Como señala un entrevistado: “*En el caso de la reestructura mucha gente entendió que organizacionalmente estaba bien el planteo, el problema es donde estás parado. En donde se te está acabando la joda, se te acabó la joda del 222, de los talleres, te acaban la joda de las comisarías, te las vacían, de la investigación no es su totalidad, pero te la reducen, es plata y poder. Un comisario tenía la capacidad de salvarte de la cana, en un sistema que funciona a teléfono. Cuando empezás a cortar negocios te metés con intereses de una corporación pero hubo*

*medidas ejemplarizantes, se procesó gente<sup>13</sup>, entonces muchos acomodaron el cuerpo”* (entrevistado N° 28).

En la misma línea, una autoridad policial señala que: *“Hoy cualquier jefe departamental sabe sus delitos, sus esquinas, pero las rechaza porque perdió el poder, le saco autonomía. Si todo es anarquía y nada queda registrado, En determinado momento ya se llegó a pagar para ser comisario de la seccional 10ma, cualquiera pagaba, pero esa era la mejor. Empresarios, comerciantes, venían a la comisión de apoyo, juntaban dinero, se desvirtuó tanto que había empresas que se dedicaban a recolectar dinero para darle una canasta al policía. El comisario era el rey”* (entrevistado N° 5).

En este contexto, buen parte de las resistencias se han alojado en las comisarías. Estos espacios, históricamente el centro de la operativa policial, perdieron centralidad en la medida que la mayor dotación de recursos (por ejemplo: efectivos y móviles) y de funciones (en particular la investigación) pasó a ubicarse en la nueva estructura superior, las zonas, o bien en programas específicos como el PADO, y las áreas encargadas de manejar los sistemas de información. Así entonces, las reformas afectan de forma más concentrada a un conjunto de actores específicos del sistema. Luego de este recorrido surgen entonces las preguntas ¿qué oportunidades o recursos tienen actores resistentes a las reformas? ¿qué mecanismos pueden utilizar?

En tanto las reformas tienen costos concentrados en relativamente pocos componentes (ello independientemente que existan otros actores contrarios a los cambios, pero no directamente afectados), los mecanismos de acción colectiva más masivos como huelgas<sup>14</sup>, paros o presiones sostenidas sobre las autoridades se hacen más difíciles.

A su vez, importa destacar que el panorama sindical policial es fragmentado, de reciente creación y con reivindicaciones mayormente centradas en el bienestar del cuerpo policial. Por una parte, a partir de la división entre la escala oficial, nucleados en el Circulo Policial del Uruguay, y la subalterna que cuenta con varios sindicatos. Dentro del personal subalterno dos sindicatos son los más representativos, el Sindicato Único de Policías del Uruguay (SUPU) y el Sindicato de Funcionarios Policiales de Montevideo (SIFPOM). El SUPU fue creado en 2004 y está presente en todo el país, integró el PIT-CNT, pero posteriormente lo abandonó. El SIFPOM nace en 2010 con foco en Montevideo, aunque fue progresivamente ampliándose a todo el país. Este sindicato forma parte del PIT-CNT y es además el núcleo central de la creación de la Unión de Sindicatos Policiales (USIP<sup>15</sup>) representante de la central ante el Ministerio del Interior y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Tanto en el caso de SUPU como de SIFPOM

---

<sup>13</sup> Entre 2010 y 2014 aproximadamente 300 policías fueron dados de baja por hechos de corrupción. Véase: <https://www.mec.gub.uy/innovaportal/v/37415/50/mecweb/unos-300-policias-fueron-dados-de-baja-desde-2010-por-corrupcion?parentid=11305> ó <https://www.subrayado.com.uy/300-policias-son-dados-baja-cada-ano-corrupcion-n35419>. Nota: no se pudo acceder a ningún informe oficial específico.

<sup>14</sup> El artículo 35 de la LOP otorga el derecho a sindicalización, pero prohíbe expresamente el ejercicio de la huelga, la concentración, la manifestación con armas o uniformes y la ocupación de los lugares de trabajo. No obstante, como ya se señaló, existen antecedentes de huelgas policiales en Uruguay durante la década de 1990 así como paros y amenazas de paro durante los gobiernos del Frente Amplio.

<sup>15</sup> La USIP está integrado por sindicatos y funcionarios de todas las direcciones nacionales del país, la Guardia Republicana, tres sindicatos policiales menores y un grupo de 500 bomberos que se escindieron de su gremio.

la mayor parte de las reivindicaciones se han centrado en los temas salariales, de vivienda para el personal policial y las condiciones de trabajo, por ejemplo, la nocturnidad. Respecto de la LOP se ha manifestado su disconformidad con las limitantes al derecho de sindicalización<sup>16</sup>. En ese marco, el elemento de afectación directa más masiva, y por tanto de movilización y conflicto, fue la reducción del servicio 222 17. Ello, aunque fue objeto de conflicto se aplacó, por una parte, a partir de aumentos salariales sostenidos y más recientemente con la posibilidad de volver a extender de 50 a 100 la cantidad de horas dedicadas al mismo<sup>18</sup>.

Por tanto, en un contexto de fuertemente jerárquico y con escasas capacidades de acción colectiva, la modalidad de acción posible para una coalición opositora pasa a ser mayormente la resistencia pasiva, algo que, además, refleja en buena medida la cultura organizativa de la institución. La resistencia pasiva implica no enfrentarse de forma directa a las propuestas o cambios políticos y organizativos, limitándose a su cumplimiento mínimo. Este tipo de resistencia no debe ser entendida como desprovista de poder o capacidad de impacto en tanto puede derivar en la aparición de hechos de trascendencia política o una “gestión” del delito a nivel territorial que puede afectar la continuidad de la línea política o incluso la destitución de autoridades policiales<sup>19</sup>. Mencionamos ya las resistencias policiales existentes al momento de iniciar los cambios en la Jefatura de Montevideo que derivaron en la destitución del jefe y el pedido presidencial de mayor control al cuerpo policial.

Si bien este tipo de resistencias pueden ser fuertes y eventualmente alcanzar éxito, tiene problemas para presentarse como un mecanismo de acción colectiva sostenible. Por una parte, en la medida que son resistencias que funcionan “en las sombras” tiene más dificultades para ser sistemática y expandirse en toda la organización y prolongarse en el tiempo. Incluso, también para presentar un discurso alternativo a los diagnósticos y propuestas. Aunque pueden aparecer voces internas o trasladarse el discurso hacia afuera de la organización, por ejemplo, a actores de la oposición, ello acumula para otros canales y en una línea de tiempo político-electoral.

Así, por ejemplo, en 2013 el Circulo Policial pidió la renuncia de las autoridades políticas ante la muerte de un policía y las “políticas erráticas” del Ministerio<sup>20</sup> y en un comunicado de enero de 2019 reiteró que: “*1º Repudia y rechaza una vez más las políticas de seguridad llevada adelante por estos últimos gobiernos, que han fracasado reiteradamente y aun así, empecinadamente se siguen manteniendo.*” (...) 4º *Exhortamos al gobierno a rever sus políticas en materia de seguridad, y dar cumplimiento al mandato constitucional de defender a la población contra la*

---

<sup>16</sup> Véase: <https://www.montevideo.com.uy/Noticias/SUPU-critica-nueva-Ley-Organica-Policial-uc261862>

<sup>17</sup> Véase, por ejemplo: [https://www.180.com.uy/articulo/12495\\_Desactivan-paro-policial](https://www.180.com.uy/articulo/12495_Desactivan-paro-policial)

<sup>18</sup> Véase: <https://www.sifpom.org/post/firma-de-convenio-aumento-horas-art-222>

<sup>19</sup> Dos crónicas de las disputas internas y resistencias policiales pueden consultarse en los siguientes links: <https://www.elobservador.com.uy/nota/policia-dividida-y-con-ribetes-de-lucha-politica-en-su-interna-2014112122100> y <https://www.busqueda.com.uy/nota/nuevo-jefe-policia-de-montevideo-asume-una-institucion-dividida-y-con-riesgo-de-que-le-jueguen/ls-64429-f8a74d55db124f4c5159>

<sup>20</sup> Véase: <http://www.lr21.com.uy/politica/1121437-circulo-policial-pide-renuncia-de-bonomi-y-jorge-vazquez-por-la-inseguridad>

*delincuencia. 5º Para ello es fundamental, dejar actuar a la Policía profesionalmente, en el marco de la Constitución y la Ley*<sup>21</sup>.

En la misma línea, tres asesores políticos de seguridad de la oposición señalan:

*“Veo todo muy centralizado, y eso ha hecho un daño muy grande a la policía, porque no se le da la autonomía suficiente para trabajar. No se puede mover un músculo sin consultar”* (entrevistado N° 19).

*“Lo que está mal es que perdiste toda la experiencia acumulado de la Policía Nacional, hay cosas que la borrarón del universo. Casi no tenés jefes de policía con experiencia, acompañan algunos que son parte del problema”* (entrevistado N° 26).

*“El Ministerio cometió dos grandes errores, uno pasar el tema distritos que muchos policías ya saben que no funcionaban, lo ha dicho algún jefe y le costó el cargo. el otro fue que desarticularon la dirección de investigaciones”* (entrevistado N° 22).

En síntesis, más allá de críticas públicas, las resistencias, a la interna del Ministerio sólo puede presentarse de forma solapada y pasiva lo que limita la capacidad de oposición, aunque no la elimina. Este factor, propio del contexto policial, ayuda a entender las mayores posibilidades de acción de una coalición reformista, por ejemplo, en comparación con otras arenas de política en donde existen sectores corporativos fuertemente organizados, con demandas estructuradas, y en algunos casos, con posibilidad de ocupar espacios institucionales formales (en el caso de Uruguay, por ejemplo, en los sectores educativo, de salud o ciertos ámbitos laborales y de seguridad social). El contexto policial presenta una modalidad de resistencia diferente, en principio más débil, frente a la presencia de una coalición reformista sólida.

### 1.1. El nivel micro: Julio Guarteche, el emprendedor político.

En el desarrollo de nuestro marco teórico señalamos que una de las formas de incorporar los enfoques de agencia en el cambio institucional es a través de la figura del emprendedor político. Los emprendedores políticos son actores relevantes para entender procesos de reforma en tanto se erigen como líderes, ayudan a conformar una nueva narrativa del problema y su solución, construyen o son parte central de las coaliciones promotoras, y eventualmente se involucran en procesos de negociación. Se trata entonces de un nivel, si se quiere, más micro en donde pesan las características específicas de las personas o equipos. Se señaló también que la capacidad de acción de los emprendedores no depende únicamente de sus cualidades personales, sino que éstas interactúan con un contexto que le otorga recursos, o bien, limita sus oportunidades.

En este trabajo se identificó al exdirector de la Policía Nacional, Julio Guarteche, como un caso de emprendedor político y una pieza importante para explicar la implementación de buena parte de las reformas de gestión aplicadas en la Policía.

---

<sup>21</sup> Comunidad del Circulo Policial del 31 de enero de 2019, disponible en: <https://www.circulopolicialuruguay.uy/comunicado-5/>

Mencionamos en las páginas anteriores que el Insp. Ppal Julio Guarteche alcanzó notoriedad como consecuencia de una serie de operativos exitosos de lucha contra el narcotráfico llevados adelante durante su conducción en la Dirección General de Represión al Tráfico Ilícito de Drogas. Ello lo llevaría en 2010 a ser designado como Director de la Policía Nacional. Guarteche era, además, valorado también por sus dotes personales (una persona honesta, metódica, con capacidad de liderazgo) y profesionales (alguien capaz de ver a la policía con un modelo de gestión diferente ya desde antes de ocupar un rol de conducción<sup>22</sup>).

Su figura es reconocida por las autoridades políticas y sus pares policiales como un factor relevante de las reformas ocurridas en la Policía Nacional:

*Julio Guarteche fue una figura decisiva en las transformaciones llevadas adelante en el Ministerio del Interior y en la Policía Nacional. Empezó marcando la cancha cuando aceptó el cargo que se le había ofrecido como director de la Policía Nacional: “Renuncio si me entero por la prensa del nombramiento de un jefe o un director de la Policía”. Con esas palabras hacía alusión a hechos que habían sucedido en el pasado, pero también se trataba de un reclamo de mayor jerarquía para el cargo que, cuando asumiera el nuevo gobierno, iba a empezar a ejercer<sup>23</sup>.*

*“Con Guarteche, un tipo joven, empieza el quiebre (...) Ellos trajeron la impronta, cambiaron el paradigma” (entrevistado N° 21 - policía), “El artífice fundamental fue Julio Guarteche. Fue el mentor de lo que nosotros precisábamos (...) “Al poco tiempo de asumir acá el vino a hablar con nuestra gente. Nunca antes un Director de la Policía Nacional vino acá. Vino a insistir que éramos parte de la policía nacional, que teníamos que estar integrados, vino a apoyarnos a incentivarnos, nunca alguien vino a decirnos eso. Eso marcó, y nosotros lo compartimos” (entrevistado N° 27 - policía).*

Como director de la Policía Nacional, ayudó en la conformación de un discurso reformista tanto a nivel general como de instrumentos específicos. En un plano general, alertando sobre la necesidad de profesionalizar la policía frente a los riesgos del aumento del crimen organizado a nivel territorial y de cárceles, la pérdida de confianza en la policía por parte de la ciudadanía, la lucha contra la corrupción interna o la necesidad de que todo el sistema político tuviera una “percepción compartida de la amenaza”<sup>24</sup>.

En una entrevista Guarteche señalaba que: “Tenemos un personal que está acostumbrado a otras cosas, donde las tareas todavía no se hacen con un análisis profesional y con un manejo adecuado de la información antes de hacerlas”<sup>25</sup>. En

---

<sup>22</sup> Entrevistados N° 17 y 18.

<sup>23</sup> Palabras del ministro del Interior, Eduardo Bonomi, sobre el exdirector de la Policía Nacional Crio. Gral. (R) Julio Guarteche: Disponible en: <https://presidencia.gub.uy/Comunicacion/comunicacionNoticias/despedita-julio-quarteche-eduardo-bonomi>

<sup>24</sup> Véase por ejemplo las siguientes notas: <https://www.búsqueda.com.uy/nota/hay-ninos-condenados-solo-por-nacer-en-un-barrio-determinado/ls-64429-ac25be9ba2412a0151e3>, <https://www.búsqueda.com.uy/nota/julio-quarteche/ls-64429-fa446b9003ba0a2ef7df>, <https://www.búsqueda.com.uy/nota/criminales-fueron-absolutamente-beneficiados-en-los-ultimos-anos/ls-64429-142bc40603148f6c9ff5>

<sup>25</sup> Véase: <https://www.búsqueda.com.uy/nota/criminales-fueron-absolutamente-beneficiados-en-los-ultimos-anos/ls-64429-142bc40603148f6c9ff5>

términos de herramientas o líneas de política, también en distintas entrevistas, defendía las compensaciones salariales basadas en el rendimiento del policía como el camino a seguir (Entrevista en *Telebuendía*, 1 de octubre de 2014) y la necesidad de medir el trabajo a nivel individual y colectivo de los policías, y la eficiencia de los comisarios en el territorio (Entrevista en *En la mira*, 16 de setiembre de 2011) o el desarrollo de la policía comunitaria<sup>26</sup>.

Otros entrevistados señalan incluso su capacidad para interponerse o bloquear la línea política de mayor fortalecimiento de las estructuras civiles en el Ministerio, en particular de la conformación de espacios de manejo de información y estadística. Consultado sobre el “quiebre” respecto de las políticas impulsadas durante el período 2005-2010 y el 2010-2020, un entrevistado señala que:

*“Hay razones bien políticas, la primera es porque el proyecto tuvo una enorme resistencia de la policía, la policía no quería eso, en particular Julio Guarteche. Por los niveles de autonomía política y técnica que tenía. Hizo todo lo posible para que esas áreas pasaran al control de la policía o por lo menos las desaconsejó desde el punto de vista político a las autoridades. El argumento es que «estas cosas no nos sirven para el trabajo nuestro»”* (entrevistado N° 29).

Se trata entonces de un emprendedor político con un discurso y una visión reformista, tanto a nivel general como de instrumentos, prestigio personal a nivel interno, capacidad de persuasión e incluso, una base de lealtades cercanas a partir del trabajo en la dirección de drogas<sup>27</sup>. Lo mencionado refleja sus cualidades personales, sin embargo, ello no necesariamente asegura el éxito o su capacidad para ser una parte central del impulso a una agenda reformista. De allí surge entonces la siguiente pregunta: ¿Qué contexto y qué mecanismos favorecieron su rol como emprendedor político?

Es aquí donde se vuelven relevantes los factores de nivel meso, tanto los institucionales como los que corresponden a la coalición de actores. En primer lugar, mencionamos previamente el fortalecimiento del rol de Director Nacional de la Policía a partir del año 2008 como primero al mando del cuerpo policial y con una mayor capacidad de fijación de la estrategia de funcionamiento.

Estos cambios le permitieron a Guarteche imponer y expandir un modelo de funcionamiento en toda la policía. Distintos jefes de policía y directores nacionales aportan testimonios que señalan su capacidad para disciplinar a la estructura policial y definir líneas de reforma:

*“Si bien antes de Guarteche se cumplió el cargo de Director Nacional de la Policía era un cargo totalmente simbólico. Era figurativo, no mandaba nada. Hoy los jefes tienen que adaptarse a bailar esa música si no te gusta esa música te vas. Primero los cambios vienen por arriba no por abajo, hoy lo primero es aglutinar a todos los jefes, todos los jefes bailamos la misma música. Todos los jefes estamos convencidos de la estrategia.”*

---

<sup>26</sup> Véase: <https://www.republica.com.uy/entrevista-a-julio-guarteche/>

<sup>27</sup> Como consecuencia de su trabajo al frente de la Dirección General de Represión contra el Tráfico Ilícito de Drogas, algunos entrevistados señalan incluso sus vínculos internacionales con la DEA de Estados Unidos lo que le permitió conformar redes internacionales y adquirir mayor conocimiento sobre el funcionamiento y métodos policiales.

*A su vez eso lo recibió del mando político, el mando político no sabe de policía y es el que traduce a la operativa” (entrevistado N°. 21).*

*“Son reformas que nacen de adentro, del mando policial. El anterior Director, Julio Guarteche y el actual tienen un papel preponderante en las reformas de la Policía, en eso y en la organización de esa reforma. Su presentación al mando político y la aceptación de la propuesta que se estaba haciendo. Surge de ver que el funcionamiento no era el adecuado y problemas de corrupción que era importante atacarlos, eso ha sido así” (entrevistado N°. 11).*

*“Vi un liderazgo nacional por parte de la dirección de la policía. Reuniones sistemáticas, planificación en estos últimos 15 años” (entrevistado N°. 12).*

El fortalecimiento del cargo de Director de la Policía se complementa además con otro recurso importante que es la creación del mencionado Gabinete de Seguridad. La creación de este espacio otorga recursos de poder importantes a los involucrados, en particular a los cuadros policiales quienes pasan a tener acceso frecuente a los tomadores de decisión y, por tanto, a la definición de la política.

Como señaló el propio Julio Guarteche, al momento de su despedida como director:

*Probablemente una de las lecciones más importantes que hemos recibido de las autoridades ministeriales provenga de la decisión de definir las estrategias en materia de seguridad con la Policía. Cada semana durante seis años se ha producido una reunión de un grupo de trabajo integrado por funcionarios políticos y policías para tratar todos los asuntos relacionados con la seguridad. Los del día a día, los tácticos y los estratégicos. Es una forma insuperable de trabajo. Las contribuciones de todos han enriquecido la toma de decisiones. Los cambios de visión, de procedimientos, de legislación, de tecnologías aplicadas a la seguridad y la investigación, de medios de locomoción, de administración de las unidades, de estructura que se han efectuado en nuestra Policía no tienen parangón y tienen su origen en la conjunción de la voluntad política y la voluntad de los Policías que quieren los cambios. Si una de esas patas no está presente las reformas no son posibles. El nuestro es uno de los únicos ejemplos en Latinoamérica<sup>28</sup>.*

Pero quizás el factor más crítico para la capacidad de este emprendedor político en llevar adelante sus visiones y acciones sobre la policía tiene que ver la capacidad de designación y construcción de un equipo reformista, algo que es favorecido por el esquema de designaciones de la policía, con un margen alto de discrecionalidad. Su designación como Director de la Policía Nacional le otorgó un amplio margen para la designación de oficiales en distintas unidades claves de la Policía, desplazando, no sin conflictos a actores resistentes o de bloqueo.

Un ejemplo de ello es la citada reforma en la Jefatura de Montevideo, que es uno de los primeros pasos en los intentos de cambio. Frente a las resistencias experimentadas en Montevideo y la creencia de un “boicot” a los cambios propuestos,

---

<sup>28</sup> Carta de despedida del ex Director Nacional de Policía, Julio Guarteche.

en 2013 se designa a Mario Layera como jefe de Policía en la capital. Layera, era hasta ese momento Director de la Dirección de drogas y persona de confianza de Guarteche. Junto con el nuevo jefe llegan además otros oficiales de la Dirección para ocupar lugares claves de la estructura de la jefatura<sup>29</sup>. Esta acción no sólo pretendió ubicar gente de confianza y leales a las propuestas planteadas sino que además ofició como el germen para la expansión del modelo de trabajo de la Dirección de drogas, y posteriormente de la Jefatura de Montevideo<sup>30</sup>, hacia el resto de las estructuras policiales basado en el monitoreo, el uso de evidencia y la medición de resultados.

*“(..) nosotros aprovechábamos muchísimo la información. Un dato de narcotráfico era sumamente importante, éramos cazadores de datos, entonces manejar base de datos, manejar el cruzamiento de la información para generar nuestras estrategias era el ABC en nuestra dirección. Ya traíamos eso desde nuestra base. Plantear las estrategias teniendo en cuenta una evidencia”* (entrevistado N.º 3).

Ello se replicaría también en otras áreas, lo que permitió conformar una base tanto de lealtades y de entendimientos comunes, una progresiva comunidad profesional o epistémica (March y Olsen, 1989; Haas, 1992), difusora de visiones respecto de los asuntos y las formas de trabajo en el cuerpo policial. Dos oficiales en cargos de conducción a señalan que:

*“No es casualidad, todos nosotros somos generacionales en la Escuela (de Policía). Tuvimos los mismos profesores y después casi todos nos formamos con las mismas personas, Julio Guarteche y Mario Layera. Imposible pensar distinto, tuvimos los mismos maestros, los mismos instructores (...) Muchos de nosotros que salimos de Drogas que estamos desparramados en la Policía. No ha sido casualidad. Nos han ido colocando en distintos lugares”.* (entrevistado N.º 23).

*“Nosotros somos parte de ese hachazo final para tirar el árbol. Estamos en formación, nos prueban, somos como ratas de laboratorio. Nos dan a gestionar cosas importantes, delicadas, «ta, parece que andan bien estos gurises». Yo creo que vamos por ahí, pero los honestos fueron los policías que también dieron la oportunidad de que nos dieran oportunidades y ahí están Guarteche y Layera como líderes de las reformas. Son los próceres de la reforma policial”* (entrevistado N.º 4).

En síntesis, los cambios en los recursos del Director de la Policía Nacional, la conformación de un gabinete de seguridad que fije las políticas y las mayores posibilidades de ubicar líderes reformistas en lugares claves modificaron las oportunidades de acción para el emprendedor político en la medida que le otorgó mayor capacidad de decisión y comando sobre un conjunto importante de asuntos de la organización y la estrategia policial. Es importante señalar, no obstante, que algunos de estos recursos, en particular la creación del gabinete y las competencias y dependencias del Director de la Policía Nacional se terminarían de institucionalizar con la entrada en vigor de la nueva LOP el 1 de enero de 2016 ya con Julio Guarteche cerca de su

---

<sup>29</sup> Una crónica de los cambios sucedidos en las Jefatura de Montevideo pueden verse en: <https://www.búsqueda.com.uy/nota/el-gobierno-instala-ex-oficiales-de-la-direccion-de-drogas-en-puestos-clave-para-enfrentar-el/ls-64429-b734ae954de4b6a6f9b2>

<sup>30</sup> Véase: <https://www.búsqueda.com.uy/nota/interior-cambia-mas-de-la-mitad-de-las-autoridades-policiales-para-consolidar-y-extender-la/ls-64429-a1d689a1d52c0f9ae058>

renuncia (marzo de 2016). Estos recursos, aunque no formalizados legalmente ya estaban en vigencia y le otorgaron una importante capacidad de acción. Su sucesor, Mario Layera quién significaría una línea de continuidad respecto de la conducción de Guarteche, contó con los mismos recursos, aunque ya legalmente institucionalizados. Ello le permitiría incluso un mayor margen de maniobra para la fijación de pautas operativas y cambios en el diseño organizativo, a los que se les sumaría la aprobación del nuevo sistema de carrera que profundizaría, de forma progresiva, la capacidad de ubicar nuevos oficiales jóvenes en lugares claves de la estructura policial

## Discusión y conclusiones

En el capítulo teórico señalamos un conjunto muy amplio de factores que la literatura especializada identifica como variables relevantes para comprender qué hace a las organizaciones adoptar y usar modelos de gestión por resultados. Ello permitió construir una serie de hipótesis rivales a la explicación que este trabajo propone. Corresponde entonces retomarlas para analizar su capacidad explicativa<sup>31</sup>:

- 1) *La reforma ocurrió por la influencia de los agentes externos, tanto agencias nacionales como organismos internacionales.*

La importación de ideas desde fuera del Ministerio fue un proceso relativamente extendido entre 2010 y 2020 a partir de la presencia de organizaciones y expertos internacionales con modelos o herramientas de reformas policiales. Si bien ello aportó líneas de solución de política que difícilmente hubieran surgido de forma endógena lograron insertarse con éxito en tanto, se procesaron condiciones de permeabilidad para el ingreso de nuevas ideas. Como tal, no puede decirse que el Ministerio haya sido una “botella vacía” que se fue llenando con ideas externas, sino que, en todo caso, estas fueron incorporadas o adaptadas, con mayor o menor precisión y aceptación, a partir de los actores internos. En el capítulo nacional, la evidencia muestra que la OPP fue un actor relevante durante el período 2005-2010, sus propuestas fueron entendidas incluso como funcionales a las reformas planteadas por las autoridades y equipos técnicos del Ministerio. Sin embargo, su centralidad comienza a desdibujarse a partir del 2010 y deja de ser un actor relevante como difusor de ideas.

Por tanto, sin por ello descartar la presencia de factores externos que indiscutiblemente tienen su relevancia, el proceso tiene múltiples componentes endógenos expresados en la conformación de una coalición interna entre una “elite policial reformista” con las autoridades políticas y consiguientemente, la modificación de una serie de marcos institucionales que facilitaron su accionar. En ese esquema, toma relevancia también los liderazgos internos y la capacidad de difusión de un diagnóstico y una narrativa pro-reforma, que, aun considerando políticas externas, desarrolla sus propios modelos. Por tanto, se considera que esta hipótesis es insuficiente en su capacidad explicativa.

- 2) *La reforma ocurrió porque existía una cultura organizativa y burocrática proclive a los cambios orientados a la mejora del desempeño.*

---

<sup>31</sup> En el anexo puede consultarse la aplicación de las pruebas de *process-tracing* sobre estas hipótesis rivales.

Las explicaciones que apuntan a la cultura organizacional señalan que las organizaciones con culturas innovadoras, más flexibles o abiertas a cambios son potencialmente más proclives a adoptar modelos de GpR. Este estudio muestra, sin embargo, un caso contraintuitivo que descartaría esta hipótesis. El Ministerio del Interior es una organización fuertemente jerárquica, procedimental, rígida y como tal, cerrada al desarrollo de una cultura innovadora. La revisión histórica realizada muestra, además, la tendencia a rechazar reformas profundas o rápidamente ritualizarlas.

La experimentación de políticas basadas en evidencia y desempeño a la interna del Ministerio parece ser más bien un resultado de la progresiva generación de capacidades técnicas y una cultura asociada a ello, que una condición previa de la organización. Si bien es posible señalar ciertos “gérmenes” de desarrollo a la interna del Ministerio (instalación incipiente de sistemas de información o algunos cuerpos civiles y policiales más proclives al uso de evidencia y medición de resultados), estos no se encontraban extendidos ni estaban libres de fuertes resistencias internas.

En la misma línea, una explicación estricta en base al *path dependence* no ayudaría a comprender el caso en su total cabalidad. Si bien no puede descartarse la influencia de la trayectoria en tanto factores como la estructura jerárquica y procedimental, o el peso de la orden, en un sistema weberiano “aumentado”, característico de organizaciones como la policía, pesan en la forma como se adaptan las herramientas, esto podría haber sido un factor más limitante que promotor. El Ministerio del Interior nunca tuvo una estructura con rasgos NPM, algo que se esperaría facilitaría el desarrollo de la GpR. El caso muestra un ejemplo contraintuitivo, en donde se puede hacer un desarrollo amplio de modelos de GpR sin tener una tradición previa de NPM, más flexible con búsqueda sistemática de eficiencia, sensible a la evaluación de políticas o la responsabilidad individual de los funcionarios.

### 3) *La reforma ocurrió porque existió voluntad política y presión ciudadana por abordar los temas de seguridad.*

Esta hipótesis asume que los cambios en el Ministerio ocurrieron como consecuencia de una modificación en la corriente política (*politics stream*). Es decir, el cambio de los elencos de gobierno, con una nueva agenda de políticas, en conjunto con una mayor presión por parte de la opinión pública.

A juicio de este trabajo si bien estos factores pueden ser suficientes para explicar el momento inicial, la decisión de emprender una serie de cambios, son insuficientes para comprender el desarrollo de las etapas posteriores y la sostenibilidad de las reformas. En primer lugar, porque existe evidencia, a partir de los relatos de los actores políticos y policiales claves respecto del desconocimiento previo sobre cómo hacerlo y la relevancia crítica de las elites policiales para traducir e implementar la agenda. Es decir, los factores de interrelación de actores internos (la coalición) es un elemento crítico. En segundo lugar, esta hipótesis no ayudaría a explicar por qué las autoridades fueron mantenidas cuando la opinión pública consolidó una visión negativa respecto de la conducción del Ministerio del Interior y su gestión. En tercer lugar, la presión política por resolver asuntos de seguridad. Si bien este factor es relevante para comprender la mayor centralidad política y la inversión de recursos colocada en el Ministerio, resulta insuficiente para comprender por qué se tomaron determinadas trayectorias de reformas

en un contexto en donde la institución policial no era vista públicamente como un actor en crisis o invadido por la corrupción. Dicho de otro modo, la mayor presión política por atacar los temas de seguridad podría haber derivado en una mayor dotación de recursos sin modificar de forma sustantiva las prácticas policiales, en una lógica de “hacer mejor lo que ya hacemos”.

En síntesis, esta hipótesis, no debe ser descartada en su totalidad dado que tiene capacidad para explicar momentos iniciales de las reformas. Por tanto, debe ser integrada a una explicación más compleja o amplia del fenómeno.

4) *La reforma ocurrió porque existía un emprendedor de políticas con concepciones reformistas.*

La evidencia presentada en este trabajo señala que los factores de agencia, en particular la presencia de un emprendedor político es una pieza clave para comprender las opciones de políticas y la dinámica como se procesaron las reformas. Sin embargo, si bien la existencia de un líder policial como Julio Guarteche es un factor relevante, esto debe ser entendido más como una condición necesaria que suficiente. Por una parte, el emprendedor fue clave para conformar un cuerpo reformista, diseminar una narrativa política y traducir lineamientos políticos en acciones. No obstante, para ser exitoso el emprendedor político requirió la conjugación positiva de una serie de aspectos. Su ubicación en un lugar institucional relevante desde el cual pudo comandar y conformar un equipo reformista, su integración a una coalición política más amplia con fuerte respaldo, la existencia de un contexto institucional que facilitó la toma de decisiones de tipo *top-down* en el marco, además de actores de veto débiles. Por otra parte, el fallecimiento de Julio Guarteche no truncó el proceso de reformas en la Policía Nacional, algo que podría esperarse si este fuera el único factor relevante. Por el contrario, los procesos de cambio continuaron por otros referentes policiales, previamente integrantes de su equipo.

Más concretamente, este trabajo muestra que las capacidades del emprendedor político pueden ser *drivers* importantes de cambio, pero difícilmente puedan explicarlo por sí mismo en su totalidad. Es decir, las reformas suelen requerir compromisos sostenidos que usualmente superan la capacidad o atributos individuales del emprendedor político.

En síntesis, las hipótesis rivales mencionadas previamente muestran una distinta capacidad para abordar el fenómeno. Las hipótesis 3 y 4 no pueden ser descartadas en su totalidad, sino que deben ser incorporadas como parte de los factores explicativos. Las hipótesis 1 y 2, por su parte, puede ser descartadas.

## Retomando el argumento teórico

Por tanto: ¿cuáles son entonces los factores que a juicio de este trabajo tienen mayor capacidad explicativa para responder a la pregunta de investigación?

Como se desprende del recorrido por los capítulos anteriores, la implementación de una reforma policial con un fuerte foco en el uso de evidencia y gestión por resultados puede explicarse por la interacción de una serie de variables de distinto nivel. En primer lugar, la creciente relevancia de los temas de seguridad en la opinión pública presionó

por un mayor tratamiento del tema en la agenda de los partidos políticos, y en particular del FA. En ese contexto, el MPP fue exitoso en lograr colonizar el discurso o el “paquete” de ideas que el gobierno tuvo como eje desde el 2010 en adelante, incluso resistiendo críticas internas. Este nuevo conjunto de ideas puso un mayor foco en el desarrollo del aparato policial a partir de una combinación entre mayor profesionalización, calidad de su gestión y reforzamiento de la respuesta represiva. Para ello, además, contó con un apoyo presidencial continuado, reflejado en una priorización presupuestal (principalmente entre 2010 y 2015) pero, sobre todo, un fuerte respaldo político que se sostuvo, incluso en momentos de intensos cuestionamientos políticos a las autoridades del Ministerio.

En el nivel meso, por su parte, aparecen una serie de elementos críticos para entender el cambio institucional. El desarrollo de una relación cercana entre autoridades políticas y una “elite” policial a partir de una conjunción de visiones compartidas o al menos, compatibles se erige como un elemento central. Este hecho marca una diferencia importante respecto del primer período de gobierno del FA que no logró (probablemente tampoco se haya buscado) una alianza con los grupos policiales para avanzar en reformas que superaran el casco civil del Ministerio del Interior.

La alianza conformada entre 2010 y 2020, permitió a las autoridades políticas un cierto nivel de capilaridad en una estructura ajena y desconfiada de los liderazgos políticos, particularmente aquellos provenientes de la izquierda. En segundo lugar, permitió una traducción en políticas, especialmente las de corte más operativo, que los cuadros políticos eran incapaces de hacer dado que requerían de un conocimiento policial específico. Ello da lugar a la conformación de un grupo reformista a nivel de la policía, lo que representa una novedad en una institución con una cultura organizativa más bien resistente o pasiva frente a propuestas reformistas. Así, aunque algunos de los instrumentos concretos fueron importaciones de experiencias y expertos internacionales, o en otros casos, adaptaciones de éstos, otros tantos fueron innovaciones internas que dan cuenta de un nivel de endogeneidad, lo que también representa una novedad para este Ministerio.

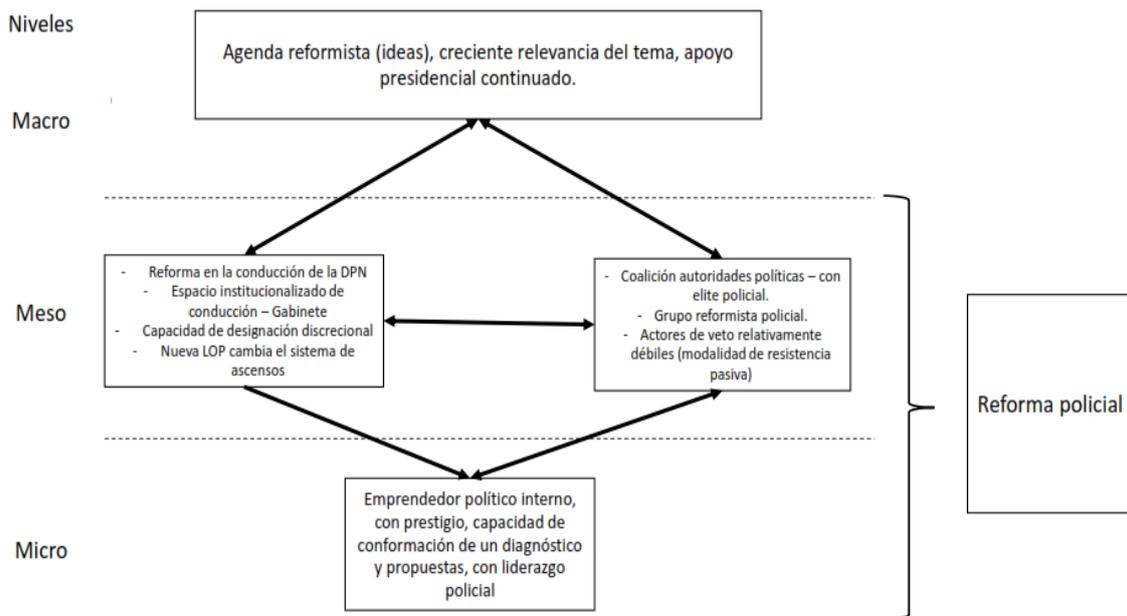
El otro elemento relevante en términos de la interacción de los actores refiere a las formas y oportunidades en que pueden presentarse las resistencias. A diferencia de otros sectores de políticas, la movilización (paros, huelgas o manifestaciones públicas) es una posibilidad presente sólo en casos muy particulares. Los actores más francamente en contra de las reformas (por ejemplo, el Circulo Policial) sólo pueden hacer sentir su descontento a través de comunicados o eventualmente a través de la prensa, y muy pocas veces en los medios más masivos. Por tanto, sólo en raras ocasiones logran expandir sus posturas hacia una opinión pública más amplia, con excepción, en todo caso, de una intermediación a través de dirigentes políticos opositores. El elemento de conflicto más frecuente pasa a ser la resistencia pasiva a la interna de la organización, es decir, la aplicación a regañadientes de las medidas. Como vimos, aunque esta modalidad no está desprovista de capacidad desestabilizadora, limita una acción colectiva coordinada y sostenida por parte de los actores opositores a los cambios institucionales.

Se señaló en el desarrollo del marco teórico que el cambio institucional está relacionados a la capacidad de los actores para acumular recursos, moverse y adaptarse al ambiente institucional. Los actores utilizan sus recursos disponibles para modificar las instituciones en línea con sus intereses. No obstante, la modificación o reinterpretación de las instituciones se desarrolla, la mayor parte de las veces, bajo los

parámetros de “lo posible”. En el caso del Ministerio del Interior, las modificaciones normativas empoderaron a los actores reformistas en tanto le otorgaron nuevos recursos para operar, pero, sobre todo, fortalecieron sus dinámicas de relacionamiento y permitieron ampliar la base de la coalición y lealtades. En última instancia, fortaleciendo la capacidad de conducción y control sobre la implementación de las reformas. Las modificaciones en los marcos formales afectaron, a su vez, pautas informales de comportamiento de la operativa policial como la autonomía y códigos internos como la “antigüedad” debilitando con ello a los potenciales actores opositores.

Finalmente, el armado de la coalición y el aprovechamiento de los nuevos recursos institucionales no puede ser analizado con independencia de liderazgos específicos. La figura de Julio Guarteche es clave como líder interno de los procesos de reforma. Su influencia puede notarse tanto en el plano discursivo como político. En el plano discursivo a partir de la conformación de un diagnóstico sobre los problemas de la fuerza policial y la necesidad de emprender reformas que fortalecieran su profesionalización. Su discurso operó tanto a la interna de la policía como hacia afuera, intentando influir en el sistema político y la opinión pública. En el plano político, es una figura clave para entender la coalición “hacia abajo”. Más concretamente, la conformación de una elite reformista en la estructura policial y el alineamiento de actores, particularmente los jefes de policía, a la línea estratégica definida. Su liderazgo y su capacidad de acción, no puede ser entendido, no obstante, sin considerar los nuevos recursos institucionales con los cuáles contó para ello.

**Figura 13.1. Esquema explicativo de las causas de la reforma policial**

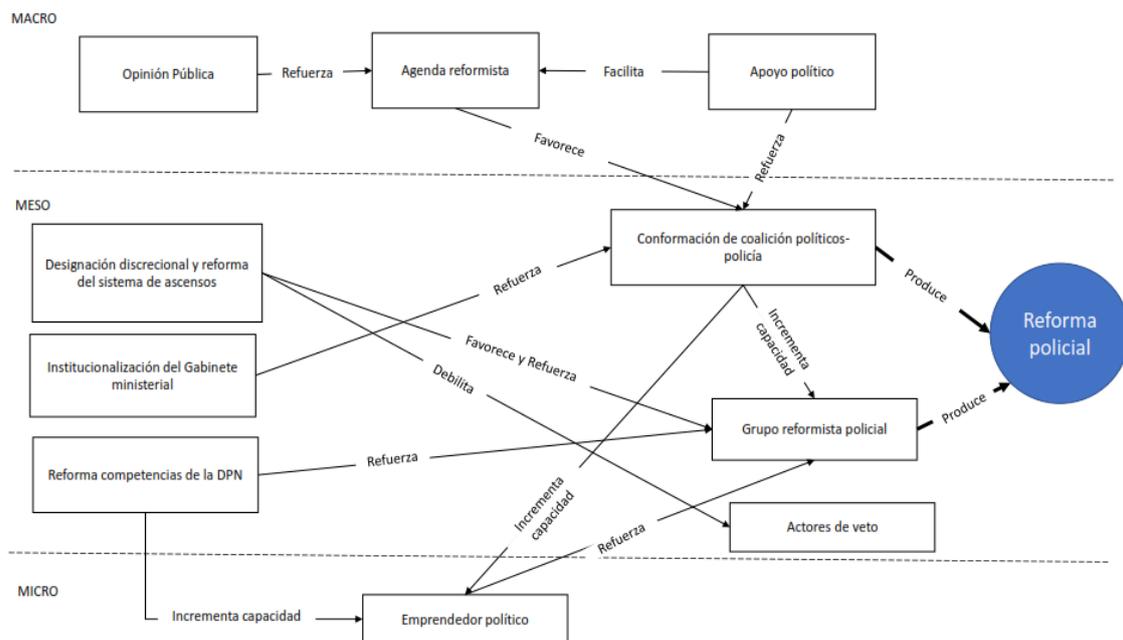


Fuente: elaboración propia

El siguiente esquema presenta la forma en que las variables comprendidas en los tres niveles analíticos “transmiten su energía” generando así los mecanismos causales. Si bien, como se explicó, los tres niveles operan reforzando la aparición del

fenómeno (la reforma policial), los factores de nivel meso, aquellos que reflejan más fuertemente la relación entre el marco institucional y la interacción entre los actores son los que cuentan con mayor potencia explicativa. De allí que las hipótesis rivales 3 y 4 que se centran en los niveles macro y micro respectivamente deben ser incorporadas en el marco de un mecanismo explicativo mayor. Este argumento explicativo está sustentado en un conjunto amplio de piezas de evidencia que le dan su fortaleza empírica (ver cuadro 13.2). Se trata de un sistema complejo en donde las variables tienen distinto peso (o capacidad explicativa)<sup>32</sup> ya sea en un determinado momento del tiempo (ej. su lanzamiento), en coyunturas críticas (su sostenimiento frente a opositores) o bien para explicar su desarrollo (ej. la conformación de la coalición de actores o la presencia del emprendedor político). En ese sentido, se trata más bien de comprender la dinámica e interacción entre los componentes lo que permite conocer su influencia en el cambio institucional.

**Figura 13.2. Esquema de transmisión de energía entre las variables**



Fuente: elaboración propia

<sup>32</sup> En el anexo se aplican las pruebas de *process-tracing* a la evidencia presentada.

Cuadro 13.2. Argumento explicativo y piezas de evidencia		
Nivel		Principales piezas de evidencia
1.Macro	Relevancia pública del tema seguridad	<p>a. Aumento y sostenimiento del tema “seguridad” como preocupación en la opinión pública (fuente: encuestas de opinión pública).</p> <p>b. Cambio en la narrativa política del FA hacia la necesidad de “cambiar el estado actual de las cosas” y fortalecer la acción policial (fuente: documentos del FA).</p> <p>c. Se lanzan documentos de campaña específicos sobre el tema (fuente: documentos).</p>
	Agenda política reformista	<p>d. El MPP delinea una agenda de cambios que pasaría a ser casi en su totalidad el eje de acuerdo interpartidario de 2010 y la estrategia del MI (fuente: documentos del MPP y gobierno).</p> <p>e. El MPP arma un equipo para conducir el MI (fuente: entrevistas).</p>
	Apoyo presidencial continuado	<p>f. Fuerte aumento presupuestal (fuente: documentos del gobierno nacional).</p> <p>g. Tanto Mújica, Vázquez como la bancada del FA respaldaron al ministro Bonomi en sus ocho interpelaciones parlamentarias y cinco mociones de censura (fuente: Programa de Estudios Parlamentarios y prensa).</p> <p>h. Bonomi fue el ministro que duró más tiempo en su cargo (10 años) en los tres períodos de gobierno del FA (fuente: n/c).</p> <p>i. Ambos presidentes respaldaron la acción del ministro Bonomi en múltiples entrevistas públicas, a pesar de la caída de su imagen pública (fuente: prensa y encuestas de opinión pública)</p>
2a.Meso-Institucional	Reforma en la conducción de la DPN	<p>j. Múltiples testimonios de cuadro policiales y civiles del MI señalan la mayor capacidad de comando de DPN a partir de los cambios normativos (fuente entrevistas).</p> <p>k. Cuenta con unidades específicas a su mando que son críticas para el desempeño policial (fuente: normativa)</p>
	Institucionalización de espacio de conducción (gabinete)	<p>l. Múltiples testimonios de cuadros políticos y policiales señalan la presencia estable de este espacio como un elemento crítico para la conducción de las reformas a la interna del MI (fuente: entrevistas)</p> <p>m. El gabinete se consolida como un espacio de fijación de la estrategia política y operativa (fuente: entrevistas)</p>
	Cambios en el sistema de ascensos y capacidad de designación discrecional	<p>n. Modificación normativa del sistema de ascensos, reducción de los grados, mayor peso de los criterios de mérito en el ascenso (fuente: normativa).</p> <p>o. Policías jóvenes ascienden más rápido, desplazando a otros “policías viejos” (fuente: entrevistas).</p>
2b.Meso-interacción actores	Coalición de políticos-policías	<p>p. Múltiples testimonios de cuadro políticos y policiales, oficiales y opositores dan cuenta de la presencia de una alianza (fuente: prensa y discursos públicos)</p> <p>q. Diagnóstico compartido (o al menos compatible) entre cuadros político y policiales sobre los asuntos de seguridad y los instrumentos a implementar (énfasis en la gestión en base a evidencia y resultados)</p> <p>r. Existencia de confianza previa construida (fuente: entrevistas).</p> <p>s. Grupo policial cohesionado a partir de su conformación en la DGRTID (fuente: entrevistas).</p>
	Presencia de elite reformista	<p>t. Ubicación de policías reformistas en puestos claves de la conducción policial: Jefatura de Policía de Montevideo y sus zonas, Guardia Republicana, Centro de Comando Unificado, Escuela Nacional de Policía, Dirección de Sistemas de Información, etc. (fuente: entrevistas, prensa y documento del MI).</p>
	Actores de veto débiles	<p>u. Ausencia de medidas activas y sostenidas de resistencia. Resistencia pasiva con acciones puntuales (fuente: entrevistas y documentos).</p>
3, Micro	Presencia de emprendedor político	<p>v. Reconocido por actores políticos y policiales como pieza clave de las reformas en el liderazgo y conformación de equipo policial reformista (fuente entrevistas, prensa y discursos públicos).</p> <p>w. Peso en la construcción de una narración reformista, líneas de políticas y en la toma decisiones (fuente: entrevistas).</p>

Fuente: Elaboración propia