

ARTÍCULO DE INVESTIGACIÓN

La política de la reforma policial en Uruguay 2010-2020

The politics of police reform in Uruguay 2010-2020

Alejandro Milanesi 

alejandromilanesi@cienciassocilaes.edu.uy

Universidad de la República, Montevideo, Uruguay

RESUMEN Una preocupación de los estudios de administración pública ha sido comprender qué factores desencadenan y explican procesos de reforma. Este artículo se enfoca en analizar los mecanismos detrás de la aplicación de una reforma del aparato policial en Uruguay. Este caso presenta dos aspectos relevantes para la teoría y el análisis empírico. En primer lugar, se trata de un caso con elementos contraintuitivos. Una organización con un esquema de funcionamiento fuertemente tradicional y una cultura administrativa jerárquica, que, sin embargo, procesó una serie importante de reformas de mejora del desempeño. En segundo lugar, la investigación intenta comprender “la política de las reformas administrativas” a partir del análisis de la relación entre factores estructurales y de agencia que dan lugar a un determinado resultado político. Para ello se utiliza el marco metodológico del *process-tracing* y su adaptación en tres niveles de análisis de mecanismos causales.

PALABRAS CLAVE Reformas; policía; Uruguay; *process-tracing*.

ABSTRACT One important concern in public administration studies is to understand what factors trigger and explain reform processes. This article focuses on analyzing the mechanisms behind the application of police reform in Uru



Este trabajo está sujeto a una licencia de Reconocimiento 4.0 Internacional Creative Commons (CC BY 4.0).

guay. This case presents two important aspects for theory and empirical analysis. First, it is a case with counterintuitive elements. An organization with a strongly traditional operating practices and a hierarchical administrative culture, which nonetheless underwent a significant series of reforms to improve its performance. Second, the work attempts to understand “the politics of administrative reforms” from an analysis of the relationship between structural and agency factors that give rise to a certain political result. The methodological framework of process-tracing, and its adaptation in three levels of analysis of causal mechanisms, was used to achieve the research objects.

KEYWORDS Reforms; police; Uruguay; *process-tracing*.

Introducción

Una preocupación central de los estudios de administración pública ha sido comprender qué factores desencadenan y explican procesos de reforma administrativa¹. El campo de estudios es amplio en este aspecto a partir de la ola de reformas de tipo *New Public Management* ocurrida en el mundo durante las décadas de 1980 y 1990. Algunos enfoques han marchado por concepciones 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. 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 aquellas con modelos más flexibles². Esto es así también para reflejar las últimas tendencias de reformas administrativas, menos “cargadas” ideológicamente³, 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 Latina⁴, 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 desempeño⁵. Un exponente histórico de esta tradición

1. POLLITT y BOUCKAERT (2011).

2. ZILLER (2003); POLLITT y BOUCKAERT (2011); PAINTER y PETERS (2010); SAINT-MARTIN (2004).

3. DUSSAUGE (2016).

4. GARCÍA LÓPEZ y GARCÍA MORENO (2010); KAUFMAN *et al.* (2015); BID (2014); IACO-VIELLO y CHUDNOVSKY (2015).

5. RAMOS *et al.* (2021).

es su Ministerio del Interior, una de las instituciones más antiguas del aparato público uruguayo. Este Ministerio 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 la “antigüedad” es valorada como la fuente de conocimiento primaria.

La llegada del Frente Amplio (FA) al gobierno entre 2005 y 2020 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. A diferencia de otras arenas de políticas en donde esta fuerza política construyó históricamente sus lazos y bases sociales (ej. educación o salud), no existían en el cuerpo policial líderes afines al partido. Desde 2010, sin embargo, este Ministerio comenzó a procesar una serie de cambios profundos que implicaron modificaciones normativas, reestructuras organizacionales, transformaciones en políticas claves como la educación policial, así como una inversión importante en sistemas de información y otros instrumentos para la operativa, la evaluación y el control de la gestión. Si bien, algunas experiencias previas acumularon en esta dirección, la mayor parte de los cambios, propiamente policiales ocurrieron a partir de este período. La “nueva policía” como se denominó al conjunto de reformas impulsadas, abogó por el desarrollo de un modelo de gestión por resultados en donde el funcionamiento pudiera ser medido a través de metas e indicadores, las políticas tuvieran un mayor uso de evidencia sistematizada, y el cumplimiento de metas fuera objeto de responsabilización por parte de las unidades encargadas.

El foco de este artículo estará en explicar los mecanismos detrás de la aplicación de una reforma del funcionamiento del aparato policial en Uruguay. Para ello se utiliza el marco metodológico del *process-tracing* y particularmente su adaptación en tres niveles de análisis de mecanismos causales. La evidencia reunida se construyó a partir de análisis de información secundaria, registros audiovisuales y entrevistas en profundidad a 29 actores calificados. En ese sentido cabe alertar que el foco no estará puesto en una descripción minuciosa de todas las reformas realizadas o sus consecuencias⁶. Tampoco se hará aquí una profundización de los marcos conceptuales relativos a las reformas administrativas o las específicas de las políticas de seguridad. Aunque estos elementos están implícitos, nos enfocamos aquí en demostrar los mecanismos y el entramado de actores, recursos y sus relaciones detrás del cambio institucional.

6. Más detalles sobre las reformas policiales y sus consecuencias pueden consultarse en: MILANESI (2021) y SANJURJO (2021).

1. Marco metodológico: aplicación de *process-tracing* en tres niveles

La técnica de análisis de *process-tracing* ofrece un marco metodológico para el estudio de casos en profundidad de forma metódica y parsimoniosa. Su foco está en el análisis sistemático y riguroso de piezas de evidencia que permitan establecer inferencias y mecanismos causales respecto de los procesos o secuencias de eventos, que dan lugar a un determinado resultado político⁷. La investigación bajo este método, más que describir cómo una variable independiente influye sobre una dependiente, asume la complejidad y multiplicidad de factores que inciden en un fenómeno político y trata de comprender las formas en que diferentes variables se relacionan e influyen entre sí en el tiempo, lo que permite conformar una narración analítica del caso.

Los mecanismos causales intentan identificar y explicar la forma en que agentes del sistema (personas, organizaciones, grupos de interés, etc.), dado un contexto determinado, desarrollan actividades que producen los cambios o “transmiten energía” a otros agentes a través de diferentes secuencias para arribar a un determinado resultado⁸. No obstante, los mecanismos causales no refieren únicamente a la identificación cuidadosa y sistemática de pruebas empíricas que den cuenta del fenómeno, sino que consideran asunciones teóricas. Más concretamente, reflejan sistemas teóricos que vinculan los procesos a los resultados⁹. Así, el mecanismo causal no es únicamente una recopilación de eventos relevantes para el caso, sino que ofrece una explicación teórica, basada en evidencia que permite contrastar las hipótesis planteadas, discutir la teoría existente o ser contrastada con otros casos.

Autores como Beach y Pedersen¹⁰ señalan la presencia de distintos tipos de *process-tracing*: de testeo de teorías, de construcción de teorías y de explicación de resultados. No obstante, como bien señalan, Bril-Mascarenahas, Maillot y Mayaux¹¹ la construcción de estos mecanismos causales puede partir de una instancia inductiva o más exploratoria para posteriormente derivar en un momento deductivo de incorporación de hipótesis y mayor robustecimiento de los marcos teóricos. Por lo que se requiere un enfoque integrado que reconozca el proceso iterativo entre el momento inductivo e hipotético-deductivos.

Una virtud del enfoque de *process-tracing* es la búsqueda de una comprensión sistémica que elimine, 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)

7. BENNETT y CHECKEL (2015); GEORGE y BENNETT (2005).

8. BEACH y PEDERSEN (2013).

9. BEACH (2016).

10. BEACH y PEDERSEN (2013).

11. BRIL-MASCARENENHAS *et al.* (2017).

con acciones micro de los agentes. Para ello, una propuesta útil es la elaborada por Tilly¹² y operacionalizada con mayor detalle por Aguirre¹³, a partir de tres niveles de mecanismos causales: cognitivo (micro), relacional (meso) y contextual (macro).

Los mecanismos *cognitivos* son los que operan en el nivel de los agentes y tienen que ver con las actitudes o posturas frente una determinada situación o contexto. Así, por ejemplo, los actores burocráticos pueden tomar posturas defensivas, proactivas o adaptarse a cambios en el contexto político. Los mecanismos *relacionales*, reflejan las pautas y formas de interacción entre los actores, ello tiene un componente asociado a los marcos institucionales y las posibilidades o limitaciones que ofrecen. Por ejemplo, el tipo de interacciones, relacionamientos o pactos formales o informales entre los actores que conforman el sistema. En este caso, los mecanismos relacionales ayudan a comprender los mecanismos de influencia de los marcos institucionales sobre las oportunidades y las interacciones de los agentes y las posibles conformaciones de coaliciones de apoyo o de resistencia a los cambios en políticas. Los mecanismos *contextuales* operan en el nivel macro y manifiestan la forma como los agentes interactúan con los pilares del sistema (el marco institucional y los procesos sociales que lo influyen). Este es el caso de las estrategias de los agentes (individuales o colectivas) frente a modificaciones en el entorno institucional o social.

Tabla 1: Niveles de mecanismos causales.

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

Fuente: adaptado de Aguirre (2017).

La argumentación respecto de la presencia de un mecanismo causal en la metodología de *process-tracing* se sustenta en la identificación de piezas de evidencia que dan cuenta de la relación entre una/s variable/s y un determinado resultado. Ahora bien, no toda evidencia tiene el mismo valor o fortaleza. El modelo de *process-tracing* trata de identificar aquella evidencia de mayor fortaleza para explicar el mecanismo causal.

12. TILLY (2001).

13. AGUIRRE (2017).

Para ello, plantea distintos tipos de pruebas que permiten ponderar el efecto de determinados tipos de evidencia sobre el resultado. El testeo empírico de mecanismos causales implica formular predicciones respecto de la evidencia a hallar para dar sustento o no a las hipótesis. En otras palabras, qué evidencia esperaríamos encontrar para que una hipótesis sea válida o bien, descartar hipótesis rivales. El testeo se debe realizar para cada parte, o nivel, de los mecanismos para aumentar así la confianza¹⁴ Collier¹⁵ propone una clasificación de las pruebas en base a criterios de necesidad (criterio de certeza) y suficiencia (criterio de unicidad) para aceptar la inferencia. El objetivo de las pruebas es analizar la implicancia empírica de los mecanismos causales y señalar la evidencia necesaria para aumentar la confianza.

1. *Straw-in-the-Wind*. Pasar el test incrementa la plausibilidad de la hipótesis, pero no la confirma. No pasarla debilita la hipótesis, pero no la elimina.
2. *Hoop test*: Pasar la prueba incrementa la plausibilidad de la hipótesis, pero no la confirma. Si la hipótesis falla la prueba, la elimina.
3. *Smoking-Gun*: Pasar la prueba confirma la hipótesis, fallar no la elimina.
4. *Double-Decisive*: Pasar la prueba confirma la hipótesis y elimina las rivales.

La unicidad implica que la evidencia tiene un valor probatorio propio o único de la hipótesis. Encontrar esta evidencia incrementa o es suficiente para dotar de capacidad explicativa a la hipótesis frente a otras. La certeza señala la medida en la cual no encontrar determinada evidencia afecta la hipótesis en cuestión, invalidando el mecanismo causal.

Siguiendo el modelo de Aguirre¹⁶ en aquellos casos, en donde la explicación causal de la hipótesis consta de distintos niveles, se deben diseñar pruebas para cada nivel del mecanismo (macro, meso y micro). Ello se fundamenta en que cada nivel del mecanismo se presenta como necesario en sí mismo, pero no suficiente para explicar la totalidad. En este tipo de casos se sugiere aplicar pruebas basadas en criterios de certeza (condición necesaria) de la evidencia, que demuestren la relevancia del mecanismo en su conjunto, más que en criterios de unicidad que demuestren la presencia de un factor decisivo (por lo que fallar una prueba de tipo *smoking-gun* - que implica la identificación de piezas de evidencia suficientes - no señala nada al respecto). Por tanto, se sugiere desarrollar pruebas de tipo *hoop-test* concatenadas (basadas en piezas de evidencia necesarias) entre los niveles del mecanismo con el fin de fortalecer la confianza de la hipótesis, y eventualmente complementarlas con otro tipo de pruebas que den cuenta de la unicidad de la evidencia.

14. BEACH y PEDERSEN (2013).

15. COLLIER (2011).

16. AGUIRRE (2017).

2. Las reformas en el Ministerio del Interior

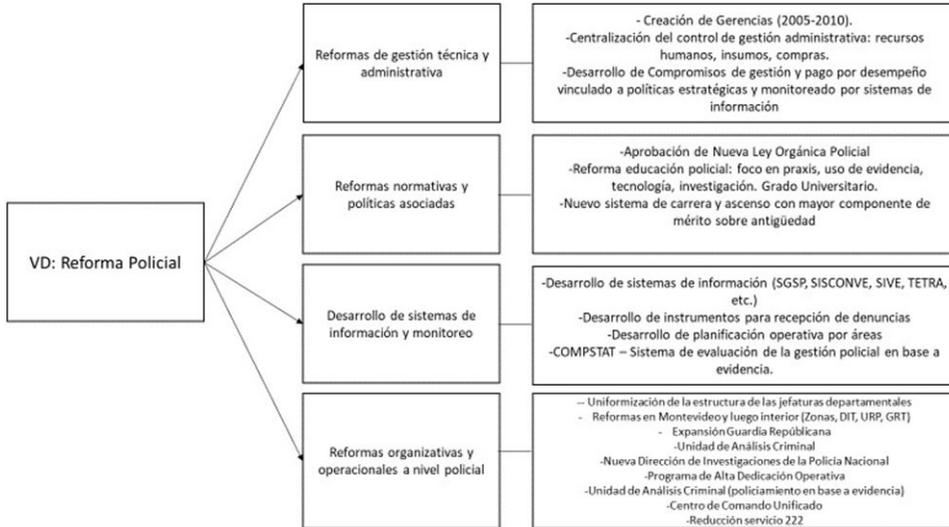
Esta investigación analiza y explica de qué forma la interacción de una serie de condiciones en el tiempo y el espacio producen un determinado resultado¹⁷. En ese marco, las preguntas que guiaron esta investigación buscaron comprender “causas de efectos”. Como tal, este tipo de preguntas requieren del análisis de múltiples variables y su combinación¹⁸. Como se mencionó, analíticamente este trabajo no se centrará en explicar en detalle las reformas ocurridas en el Ministerio del Interior sino sus causas. No obstante, la ocurrencia de una reforma policial, es decir, lo que podría denominarse variable dependiente, debe ser correctamente identificada a través de una serie de elementos que den cuenta de un cambio político respecto de un tiempo pasado.

La ocurrencia de una reforma policial en Uruguay entre 2010 y 2020 se evidencia a partir de cambios ocurridos en cuatro grandes áreas: a) reformas de gestión técnica y administrativa, b) reformas normativas y políticas asociadas, c) desarrollo de sistemas de información y monitoreo y d) reformas organizativas y operacionales a nivel policial. La imagen 1 presenta con mayor detalle los principales cambios ocurridos en el marco de esta reforma. Se destacan la aprobación de una nueva Ley Orgánica Policial (19.315), el desarrollo o expansión de sistemas de información en particular el Sistema de Gestión de Seguridad Pública (SGSP), los múltiples cambios organizativos con la creación de unidades especializadas y el desarrollo de programas como el Programa de Alta Dedicación Operativa (PADO) en base a policiamiento por zonas calientes (*hotspots*).

17. RAGIN (1987).

18. GOERTZ y MAHONEY (2012).

Imagen 1: Principales reformas en el Ministerio del interior de Uruguay 2010-2020.



Fuente: elaboración propia.

Los hitos reseñados, muchos de ellos caracterizados políticamente bajo el rótulo de la “nueva policía”, muestran un cambio institucional sostenido profundo que dan cuenta de un movimiento respecto del funcionamiento histórico de la organización. Estudios previos han señalado además que las reformas en esta organización han estado históricamente marcadas por una agenda azarosa e inestable con fuertes autonomías territoriales y asimetrías internas¹⁹; un ministerio con bajas capacidades para el diseño de políticas y donde se ha privilegiado el *status quo* con lógicas corporativas y clientelares que ha hecho que los intentos reformistas hayan tenido efectos más simbólicos que reales²⁰. Sumado a ello, una fuerza política sin lazos estrecho con la realidad policial y en donde la seguridad ciudadana no había ocupado un lugar relevante de debate en el FA previo a su acceso al gobierno nacional²¹.

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?*

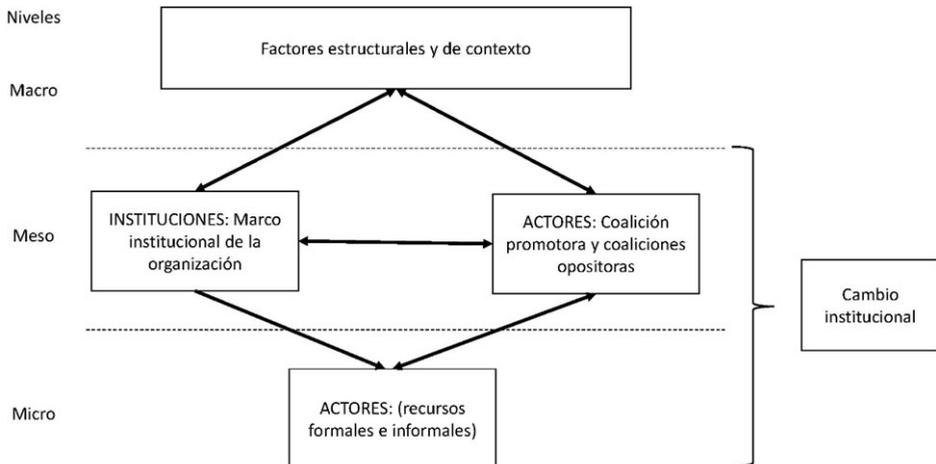
19. PATERNAIN (2014).
 20. VILA (2006; 2008; 2012).
 21. FAROPPA (2009).

3. Explicando las reformas del Ministerio del Interior

Explicar un proceso de reforma administrativa en una institución como el Ministerio del Interior requiere necesariamente un tratamiento complejo de sus causas. La explicación del cambio no está dada por una variable específica o predominante sino más bien por la interacción dinámica y compleja de un conjunto de factores. Así, coexisten variables estructurales y de agencia que interactúan para el desarrollo de un determinado fenómeno político. La imagen N° 2 presenta un modelo para el análisis del caso en donde interactúan factores de tipo macro, meso y micro. El nivel macro está dado por factores estructurales relativamente ajenos a la organización. Aquí prevalecen factores como la opinión pública, los recursos disponibles (políticos y económicos) por parte del gobierno o el conjunto de ideas imperantes.

El nivel meso se diferencia entre factores predominantemente institucionales y de la interacción de los actores de la política. Por una parte, los recursos institucionales disponibles que operan sobre las “reglas del juego” (marcos normativos e instituciones informales). Por otra parte, la interacción entre los actores que forman coaliciones promotoras o bien de resistencia hacia el cambio político propuesto. Finalmente, el nivel micro presenta factores propios de actores o agencia. Es decir, actores específicos que por sus características son relevantes para explicar el fenómeno político.

Imagen 2: Modelo analítico.



Fuente: elaboración propia.

El modelo, con sus niveles, expresa una concepción teórica de los resultados políticos. En este caso, la interacción entre instituciones y agencia. Las instituciones pueden ser entendidas como normas y prácticas formales e informales que “fijan las reglas del juego” y representan el ambiente en el cual los actores políticos funcionan, otorgándoles recursos de poder, pero también, limitaciones a sus estrategias. Las instituciones ayudan por tanto a conformar el set de opciones y oportunidades políticas para los actores²².

Insertar factores de agencia en la ecuación permite identificar una dinámica política que no es posible de ser captada únicamente a través de explicaciones puramente institucionalistas²³. Bajo este enfoque, el cambio institucional depende en gran medida de la capacidad de los actores para acumular recursos, moverse y adaptarse al ambiente institucional, así como a su capacidad de negociación e influencia²⁴. A su vez, para comprender la dinámica política no alcanza con estudiar a los actores de forma individual, sino que deben ser comprendidos en el marco de interacciones, de colaboración o de conflicto, que establecen entre sí. Por ejemplo, a través de la conformación de coaliciones promotoras²⁵.

Por último, distintos autores han señalado la compatibilidad del marco de coaliciones promotoras y el concepto de emprendedor político²⁶. 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 micro en donde pesan las características específicas de las personas o equipos. 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 oportunidades²⁷.

Los enfoques de tipo neoinstitucionalista que enfatizan en la interacción instituciones-agencia, han sido ampliamente utilizados para explicar reformas del sector público y en particular los cambios hacia un enfoque de desempeño²⁸. En sus fundamentos se encuentra la idea que los marcos institucionales, formales e informales, son centrales para entender los procesos políticos que derivan en reformas admi-

22. NORTH (1990); MARCH y OLSEN (1989); OLSEN y PETERS (1996).

23. PETERS *et al.* (2005).

24. MAHONEY y THELEN (2010).

25. SABATIER (1988); SABATIER y WEIBLE (2007).

26. MINTROM y VERGARI (1996); MINTROM y NORMAN (2009); GALANTI (2018).

27. KINGDON (1984); BAKIR y JARVIS (2017); BATTILIANA *et al.* (2009).

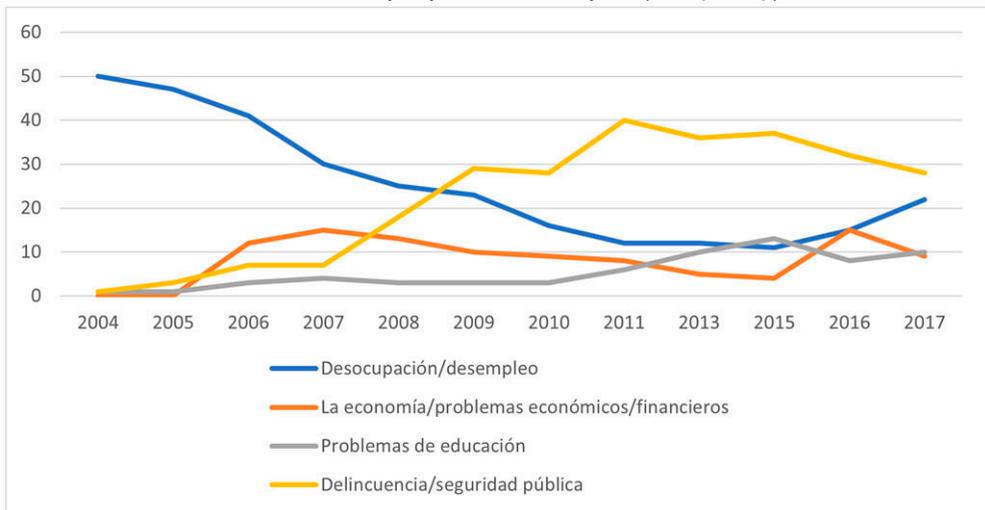
28. BOUCKAERT y HALLIGAN (2008).

nistrativas fomentando el desarrollo de una mirada compleja en la interacción entre estructura, actores e ideas²⁹.

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

Para ubicar el contexto macro en que se desarrolla la “era Bonomi” se debe retornar al año 2009. La campaña electoral que llevó a Mujica a la presidencia tuvo a 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.

Gráfico 1: Principal problema del país (2004-2017).



Fuente: Latinobarómetro.

La campaña política del 2009 evidenció 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 delito³⁰. El programa de gobierno del FA hizo 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, se enfatiza en la necesidad de fortalecer acciones como la profun-

29. CAPANO (2003); PAINTER y PETERS (2010).

30. VERNAZZA (2015).

dización 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.

Si bien este documento continúa con enfoques históricamente desarrollados por el FA respecto 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.

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

En 2012, con casi dos años de gobierno, se lanza el documento “*Estrategia por la Vida y la Convivencia*” el cual 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 seguridad³¹.

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 y el aspecto que generó más atención, la legalización del mercado de marihuana. 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 gestando un nuevo enfoque de seguridad ciudadana que 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. En concordancia con la nueva visión, toma fuerza la idea de una reforma estructural que incluía cambios normativos y organizacionales. 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 continuado otorgado a las reformas. La figura de Bonomi fue la más criticada entre las autoridades de los gobiernos del FA. 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”.

31. PATERNAIN (2014); VERNAZZA (2015).

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 1985³². En todos los casos, la conducción del Ministerio tuvo el apoyo de su bancada parlamentaria³³ y de los presidentes. Tanto Mujica como Vázquez respaldaron públicamente la actuación de las autoridades del Ministerio frente a los ataques de la oposición³⁴, en algunos casos sosteniendo que: “...*encabezan una serie de cambios estructurales de largo aliento en la Policía Nacional*” (Palabras del presidente Vázquez)³⁵. En el caso del gobierno de Vázquez, incluso debiendo hacer frente a crecientes cuestionamientos internos también desde el propio FA³⁶.

En síntesis, 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.

32. Datos del Programa de Estudios Parlamentarios del Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR.

33. 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).

34. Véase, por ejemplo: https://www.180.com.uy/articulo/13010_2010-07-28_Mujica-respaldo-a-Bonomi-en-el-Parlamento o <https://www.subrayado.com.uy/bonomi-revelo-que-renuncio-la-fuga-morabito-pero-el-presidente-lo-respaldo-n539769>.

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

36. 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> o <https://brecha.com.uy/no-puntada-sin-hilo/>.

3.2. El nivel meso: conducción policial y coalición reformista

El nivel meso puede ser dividido analíticamente en factores institucionales y de interrelación de los actores.

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”³⁷.

La llegada del MPP al Ministerio del Interior, aunque parte del FA, 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.

37. Véase: <http://presidencia.gub.uy/Comunicacion/comunicacionNoticias/despedita-julio-guar-teche-eduardo-bonomi>.

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

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. A partir del prestigio adquirido al frente de la dirección encargada de controlar el narcotráfico, Guarteche era valorado como una persona 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, de reciente creación. Este nuevo grupo desplazó a los equipos anteriores, quienes estaban emparentados a hechos de corrupción. A partir de allí, la Dirección comienza un proceso de trabajo y de selección de los recursos humanos que le daría prestigio a la interna policial y con las autoridades políticas³⁸. Apreciaciones similares respecto de la solidez metodológica de este grupo y ajenidad 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.

38. 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>.

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.

El nuevo discurso político hizo 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 policía³⁹. Desde el costado policial dos elementos se alinean con lo anterior. Por un lado, las referencias a atacar las situaciones más graves de marginación social, muchas de ellas provenientes del narcotráfico, requieren un cuerpo policial más eficiente. Por otro lado, la creencia respecto de que la policía está expuesta a problemas de corrupción que afectan fuertemente su funcionamiento. La conjunción de estas creencias forma un cuerpo central sobre las cuales se sientan las bases de un diagnóstico y la necesidad de llevar a adelante nuevas políticas.

Ello se corresponde con un conjunto de medidas políticas 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

39. Evidencia en esta línea puede encontrarse, por ejemplo, en declaraciones en los siguientes links: <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-respndio-a-paternain-hay-que-ir-a-las-zonas-problematicas-y-ver-si-piden-politicas-sociales-o-que-el-comisario-se-encargue/>.

a partir del testeo de distintas modalidades de trabajo (*hotspots*, operativos policiales, etc.) y con el intento por reforzar el comando central de las políticas.

Tabla 2: Creencias de la coalición promotora.

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

Fuente: elaboración propia.

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

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

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

La coalición reformista tiene sus primeras acciones en los cambios desarrollados en la Jefatura de Montevideo en donde parte del equipo de la Dirección General de Represión del Tráfico Ilícito de Drogas toma el comando el 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 dependió únicamente de su capacidad para transformar ideas o creencias en una agenda de políticas sino de su capacidad para movilizar recursos para ello. Así también, sabemos que las modificaciones normativas muy raras veces producen por sí solos cambios en los comportamientos y los resultados políticos. De hecho, como señalamos, existe una larga trayectoria de cambios simbólicos en la Policía uruguaya que no generaron mayores efectos reales. Así, las modificaciones institucionales se vuelven relevantes en la medida que son tomadas como recursos de poder por actores con intereses y agendas. Por tanto, resulta crítico notar cuáles son los recursos institucionales que facilitaron el desarrollo y consolidación de la coalición y sus opciones de políticas. 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.

Nuevas competencias del director de la Policía Nacional

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 LOP, una serie de cambios normativos

comienzan a modificar la capacidad de conducción de esta figura. La creación del cargo, ya no función, de director de la Policía Nacional en 2008 empieza un proceso de jerarquización de su rol y 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. 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. 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. 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).

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

Este cambio institucional fue clave para la conformación de un elenco reformista en los niveles superiores de la policía, especialmente del personal en actividad o que no ocupan cargos estrictamente definidos como de confianza política (es decir, el director de la Policía Nacional y los Jefes departamentales). Estos nuevos elencos, en posiciones de conducción pasaron a tomar roles en el desarrollo de sistemas de información, generación de evidencia, nuevas pautas operativas de funcionamien-

to (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 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”⁴⁰.

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

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

adquiridos a partir de la carrera policial y principalmente, la necesidad de establecer ciertos equilibrios internos que permitan dar gobernabilidad a la Policía. Como señala un alto mando policial respecto de trabajo de las autoridades policiales:

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

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

Las resistencias en el Ministerio del Interior

Un factor relevante que propició una serie de cambios sostenidos se explica también por la relativamente débil, aunque no inexistente, capacidad de ofrecer resistencia por parte de los grupos o coaliciones opositoras. 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. A ello se suma el recelo por la posibilidad de ser escrutado mediante mecanismos más sistémicos. 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.

Otras resistencias tienen que ver, sin embargo, con la afectación directa de intereses, en algunos casos de actividades corruptas asociadas a prebendas propias del funcionamiento de la organización. Como señala un entrevistado: *“En el caso de la reestructura mucha gente entendió que organizacionalmente estaba bien el planteo, el problema es donde estás parado. En donde se te está acabando la joda, se te acabó la joda del 222, de los talleres, te acaban la joda de las comisarias, te las vacían, de la investigación no es su totalidad, pero te la reducen, es plata y poder. Un comisario tenía la capacidad de salvarte de la cana en un sistema que funciona a teléfono. Cuando empezás a cortar negocios te metés con intereses de una corporación pero hubo medidas ejemplarizantes, se procesó gente⁴¹, entonces muchos acomodaron el cuerpo”* (entrevistado N° 28).

41. 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>.

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 tanto las reformas tienen costos concentrados en relativamente pocos componentes los mecanismos de acción colectiva más masivos como huelgas⁴², paros o presiones sostenidas sobre las autoridades se hacen más difíciles. A su vez, importa destacar que el panorama sindical policial es fragmentado, de reciente creación y con reivindicaciones mayormente centradas en el bienestar del cuerpo policial. En particular, a partir de la división entre la escala oficial, nucleados en el Circulo Policial del Uruguay, y la subalterna que cuenta con varios sindicatos. 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 sindicalización⁴³. En ese marco, el elemento de afectación directa más masiva, y por tanto de movilización y conflicto, fue la reducción del servicio 222. Ello, aunque fue objeto de conflicto se aplacó a partir de aumentos salariales sostenidos y más recientemente con la posibilidad de volver a extender de 50 a 100 la cantidad de horas dedicadas al mismo⁴⁴.

Por tanto, en un contexto fuertemente jerárquico y con escasas capacidades de acción colectiva, la modalidad de acción posible para una coalición opositora pasa a ser mayormente la resistencia pasiva, algo que, además, refleja en buena medida la cultura organizativa de la institución. Si bien este tipo de resistencias pueden ser fuertes y eventualmente alcanzar éxito, tiene problemas para presentarse como un mecanismo de acción colectiva sostenible. 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 e incluso, para presentar un discurso alternativo a los diagnósticos y propuestas. Este factor, propio del contexto policial, ayuda a entender las mayores posibilidades de acción de una coalición reformista respecto de la opositora.

42. 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.

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

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

3.3. El nivel micro: Julio Guarteche, el emprendedor político

El exdirector de la Policía Nacional, Julio Guarteche puede ser considerado como un caso de emprendedor político y una pieza fundamental para explicar la implementación de las reformas aplicadas en la Policía uruguaya. El Insp. Ppal 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 conducción⁴⁵).

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 ejercer⁴⁶.

“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 incentivarlos, nunca alguien vino a decirnos eso. Eso marcó, y nosotros lo compartimos” (entrevistado N° 27 - policía).

Como director de la Policía Nacional, ayudó en la conformación de un discurso reformista tanto a nivel general como de instrumentos específicos. En un plano general, alertando sobre la necesidad de profesionalizar la policía frente a los riesgos del aumento del crimen organizado a nivel territorial y de cárceles, la pérdida de confian-

45. Entrevistados N° 17 y 18.

46. 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-guartheche-eduardo-bonomi>.

za 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*”⁴⁷.

En una entrevista Guarteche señalaba que: “*Tenemos un personal que está acosado 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*”⁴⁸. En términos de herramientas o líneas de política, en distintas entrevistas, defendía las compensaciones salariales basadas en el rendimiento del policía como el camino a seguir (Entrevista en *Telebuen día*, 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 comunitaria⁴⁹.

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. 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, el fortalecimiento del rol de Director Nacional de la Policía 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:

47. Véase por ejemplo: <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-guarteche/ls-64429-fa446b9003ba0a2ef7df>, <https://www.búsqueda.com.uy/nota/criminales-fueron-absolutamente-beneficiados-en-los-ultimos-anos/ls-64429-142bc40603148f6c9ff5>.

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

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

“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).

Ello 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 Latinoamérica⁵⁰.

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 reforma en la Jefatura de Montevideo, uno de los primeros pasos en los intentos de cambio. Frente a las resistencias experimentadas en Montevideo y la creencia de un “boicot” a los cambios propuestos, en 2013 se designa a Mario

50. Carta de despedida del ex Director Nacional de Policía, Julio Guarteche.

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 jefatura⁵¹. 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 Montevideo⁵², hacia el resto de las estructuras policiales basado en el monitoreo, el uso de evidencia y la medición de resultados.

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 epistémica⁵³, 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).

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

51. 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>.

52. 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>.

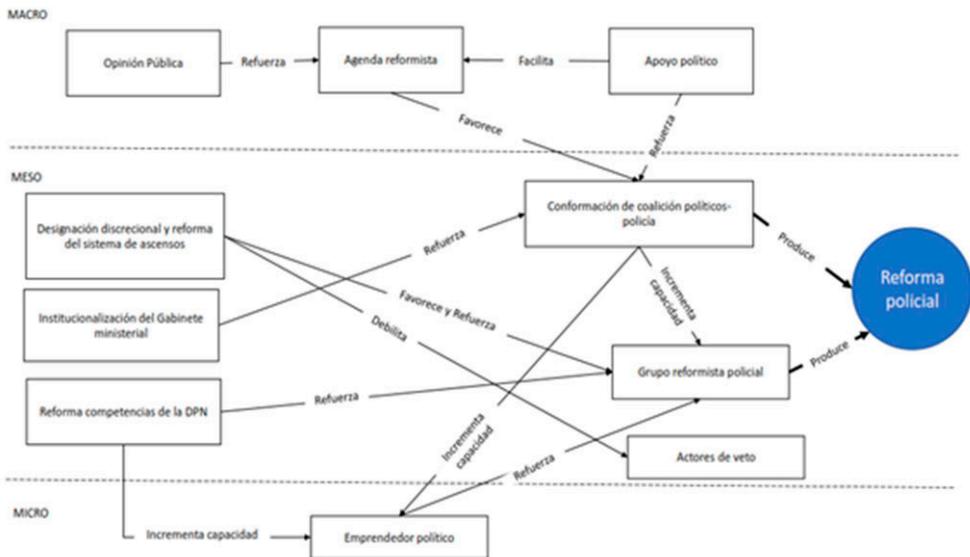
53. MARCH y OLSEN (1989); HAAS (1992).

mente 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.

4. Comentarios finales: retomando el argumento

Este artículo se basó en la aplicación de la metodología de *process-tracing* como una herramienta analítica y parsimoniosa para la explicación de fenómenos políticos en el campo de las reformas administrativas. Así, la implementación de una reforma policial puede explicarse por la interacción de una serie de variables de distinto nivel. El siguiente esquema presenta la forma en que las variables comprendidas en los tres niveles analíticos “transmiten su energía” generando así los mecanismos causales. 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 explicativa⁵⁴.

Imagen 3: Esquema de transmisión de energía entre las variables.



Fuente: elaboración propia.

54. En el anexo se aplican las pruebas de *process-tracing* a la evidencia presentada.

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 las reformas. 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. La alianza conformada entre 2010 y 2020, permitió a las autoridades políticas cierto nivel de capilaridad en una estructura ajena y desconfiada de los liderazgos políticos, particularmente aquellos provenientes de la izquierda. En segundo lugar, permitió una traducción en políticas, especialmente las de corte más operativo, que los cuadros políticos eran incapaces de hacer, dado que requerían de un conocimiento policial específico. Ello da lugar a la conformación de un grupo reformista a nivel de la policía, lo que representa una novedad en una institución con una cultura organizativa resistente o pasiva frente a cambios. Así, aunque algunos de los instrumentos concretos fueron importaciones de experiencias y expertos internacionales, otros 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 se presentaron las resistencias. A diferencia de otros sectores de políticas, la movilización es una posibilidad presente sólo en casos muy particulares. Los actores más francamente en contra de las reformas 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 fue la resistencia pasiva a la interna de la organización, es decir, la aplicación a regañadientes de las medidas. Aunque esta modalidad no está desprovista de capacidad desestabilizadora, limitó una acción colectiva coordinada y sostenida por parte de los actores opositores a los cambios institucionales.

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

Finalmente, la aplicación de un modelo de *process-tracing* de tres niveles resultó útil para la identificación, clasificación y encadenamiento de mecanismos causales que integran distintos tipos de factores explicativos y evidencias del caso. Desde aquellos que ayudan a entender los movimientos y estrategias de los agentes individuales del Ministerio del Interior, las razones que dan cuenta del fortalecimiento de una coalición promotora exitosa de cambios y finalmente, cómo los procesos de nivel macro afectan las oportunidades y decisiones de los actores.

Sobre el autor

Alejandro Milanesi es Doctor en Ciencia Política por la Universidad de la República (Uruguay), docente e investigador del Departamento de Ciencia Política de dicha Universidad. Se ha especializado en temas de políticas públicas con énfasis en reformas de la administración pública.

Referencias bibliográficas

- AGUIRRE, Julio (2017): "Mecanismos causales y Process Tracing: una introducción". En *Revista SAAP*, N° 11 (1), pp.147-175.
- BAKIR, Caner y JARVIS, Darryl (2017): "Contextualising the context in policy entrepreneurship and institutional change". En *Policy and Society*, N° 36 (4), pp. 465-478.
- BATTILANA, Julie; LECA, Bernard y BOXENBAUM, Eva (2009): "How Actors Change Institutions: Towards a Theory of Institutional Entrepreneurship". En *The Academy of Management Annals*, N° 3(1), pp. 65–107.
- BEACH, Derek (2016): "It's all about mechanisms – what process-tracing case studies should be tracing". En *New Political Economy*, N° 21(5), pp. 463-472.
- BEACH, Derek y PEDERSEN, Rasmus (2013): *Process-tracing methods: foundations and guidelines* (Estados Unidos, University of Michigan Press).
- BENNETT, Andrew y CHECKEL, Jeffrey (2015): *Strategies for Social Inquiry. Process Tracing: From Metaphor to Analytic Tool* (Reino Unido, Cambridge University Press).
- BID (2014): *Al servicio del ciudadano. Una década de reformas del servicio civil en América Latina (2004-13)* (Washington DC, BID).
- BRIL-MASCARENHAS, Tomas; MAILLET, Antoine y MAYAUX, Pierre-Louis. (2017): "Process tracing. Inducción, deducción e inferencia causal". En *Revista de ciencia política*, N°37, pp. 659-684.
- BOUCKAERT, Geert y HALLIGAN, John (2008): *Managing Performance, International Comparisons* (Londres, Routledge).
- CAPANO, Gilberto (2003): "Administrative Traditions and Policy Change: when policy paradigms matter. the case of italian administrative reform during the 1990s" En *Public Administration*, N° 81(4), pp. 781–801.
- COLLIER, David (2011): "Understanding Process Tracing". En *Political Science and Politics*, N° 44(4), 823-830.
- DUSSAUGE, Mauricio (2016): "Introducción a la Gestión para Resultados" En Dussauge, Mauricio. *Gestión para Resultados* (México DF, Siglo XXI).
- FAROPPA, Juan (2009): "Seguridad Ciudadana y Ministerio del Interior". En ELISSALDE, Roberto. *Gozos y sombras del gobierno progresista. Aportes para el balance* (Montevideo, Dedos).

- GALANTI, María Tulia (2018): "Enablers and Time: How Context Shapes Entrepreneurship in Institutional and Policy Change". En BAKIR, Caner y JARVIS, Darryl. *Institutional Entrepreneurship and Policy Change. Theoretical and Empirical Explorations* (Reino Unido, Palgrave Macmillan).
- GARCÍA LÓPEZ, Roberto y GARCÍA MORENO, Mauricio. (2010): *La gestión para resultados en el desarrollo: avances y desafíos en América Latina y el Caribe* (Washington DC, BID).
- GEORGE, Alexander y BENNETT, Andrew (2005): *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences* (Cambridge, MA, MIT Press).
- GOERTZ, Gary y MAHONEY, James (2012): *A Tale of Two Cultures: Qualitative and Quantitative Research in the Social Sciences* (Princeton, Princeton University Press).
- HAAS, Peter (1992): "Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination". En *International Organization*, N° 46(1), pp. 1-35.
- IACOVIELLO, Mercedes y CHUDNOVSKY, Mariana (2015): "La importancia del Servicio Civil en el desarrollo de capacidades estatales en América Latina" Documento de Trabajo (Vol. 2). CAF-Banco de Desarrollo de América Latina.
- KAUFMANN, Jorge; SANGINÉS, Mario y GARCÍA MORENO, Mauricio (2015): *Construyendo gobiernos efectivos. Logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe* (Washington DC, BID).
- KINGDON, John (1984): *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. (Boston, Little, Brown & Co).
- MAHONEY, James y THELEN, Kathleen (2010): *Explaining Institutional Change. Ambiguity, Agency, and Power* (New York, Cambridge University Press).
- MARCH, James y OLSEN, Johan (1989): *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics* (Nueva York, The Free Press).
- MILANESI, Alejandro (2021): "El Frente Amplio en el Ministerio del Interior: la «era Bonomi»". En BIDEGAIN, Germán; FREIGEDO, Martín y ZURBRIGGEN, Cristina (Eds.), *Fin de un ciclo: balance del Estado y las políticas públicas tras 15 años de gobiernos de izquierda en Uruguay* (Montevideo, ICP-UDELAR).
- MINTROM, Michael y NORMAN, Phillipa (2009): "Policy Entrepreneurship and Policy Change". En *Policy Studies Journal*, N° 37(4), pp. 649-667.
- MINTROM, Michael y VERGARI, Sandra (1996): "Advocacy coalitions, Policy Entrepreneurs, and Policy Change". En *Policy Studies Journal*, N° 24(3), pp. 420-434.

- NORTH, Douglass (1990): *Institutions, Institutional Change and Economic Performance* (Reino Unido, Cambridge University Press).
- OLSEN, Johan y PETERS, Guy (1996): "Learning from experience?" En OLSEN, Johan y PETERS, Guy (Eds.), *Lessons from experience. Experiential learning in administrative reforms in Eight democracies* (Oslo, Scandinavian University Press).
- PAINTER, Martin y PETERS, Guy (2010): "The Analysis of Administrative Traditions". En PAINTER, Martin y PETERS, Guy (Eds.), *Tradition and Public Administration* (Reino Unido, Palgrave Macmillan).
- PATERNAIN, Rafael. (2014): "Políticas de seguridad, policía y gobiernos de izquierda en el Uruguay (2005-2013)". En *Contrapunto*, N°4, pp. 13-26.
- PETERS, Guy; PIERRE, Jon y KING, Desmond (2005): "The Politics of Path Dependency: Political Conflict in Historical Institutionalism". En *The Journal of Politics*, N° 67(4), pp. 1275–1300.
- POLLITT, Christopher y BOUCKAERT, Geert (2011): *Public Management Reform. A Comparative Analysis—New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State* (3rd edition ed.). (Oxford: Oxford University Press).
- RAGIN, Charles. (1987): *The Comparative Method. Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies* (California, University of California Press).
- RAMOS, Conrado; MILANESI, Alejandro y GONNET, Diego. (2021): "Public administration in Uruguay: Modernization in slow motion" En PETERS, Guy; ALBA, Carlos y RAMOS, Conrado (Eds.), *The Handbook of Public Administration and Civil Service in Latin America* (Reino Unido, Emerald Publishing).
- SABATIER, Paul. (1988): "An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein". En *Policy Sciences*, N°21(2/3), pp. 129-168.
- SABATIER, Paul y WEIBLE, Christopher (2007): "The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications". En SABATIER, Paul (Ed.), *Theories of the Policy Process* (Boulder, Westview Press).
- SAINT-MARTIN, Denis (2004): *Building the New Managerialist State: Consultants and the Politics of Public Sector Reform in Comparative Perspective* (Oxford, Oxford University Press).
- SANJURJO, Diego (2021): "La criminología de la era progresista". En BIDEGAIN, Germán; FREIGEDO, Martín y ZURBRIGGEN, Cristina (Eds.), *Fin de un ciclo: balance del Estado y las políticas públicas tras 15 años de gobiernos de izquierda en Uruguay* (Montevideo, ICP-UDELAR).

- TILLY, Charles (2001): "Mechanisms in political processes". En *Annual Review of Political Science*, N° 4, pp. 21-41.
- VERNAZZA, Lucia (2015): *El dilema de las políticas de seguridad en los gobiernos de izquierda. Uruguay 2005- 2014* (Tesis de Maestría, FLACSO-Argentina).
- VILA, Alejandro (2006): *Reformas y dilemas de la seguridad pública: desentrañando las causas de la baja capacidad policial* (Tesis de Maestría, UDELAR, Montevideo).
- VILA, Alejandro (2008): "Reingeniería institucional del Ministerio del Interior". En PATERNAIN, Rafael y SANSEVIERO, Rafael (Eds.), *Violencia, inseguridad y miedos en Uruguay. ¿Qué tienen para decir las ciencias sociales?* (Montevideo, FESUR).
- VILA, Alejandro (2012): "La matriz policial uruguaya: 40 años de gestación". En PATERNAIN, Rafael y RICO, Álvaro (Eds.), *Uruguay: inseguridad, delito y Estado*. (Montevideo, CSIC-Trilce).
- ZILLER, Jacques (2003): "The Continental System of Administrative Legality". En PETERS, Guy y PIERRE, Jon (Eds.), *Handbook of Public Administration*. (Londres, SAGE).

Anexos

Aplicación de pruebas a hipótesis principal

Nivel Macro

Factores	Evidencia esperada	Principales piezas de evidencia	Descripción	Prueba
Relevancia pública del tema seguridad	En el nivel macro del mecanismo sería esperable encontrar evidencia de la presencia de: una agenda de reforma específica que incluya lógicas de resultados y muestras de sostenimiento político del proyecto reformista. También sería esperable encontrar una opinión pública que considere al tema "seguridad" en un lugar alto de relevancia como problema.	a. Aumento y sostenimiento del tema "seguridad" como preocupación en la opinión pública (fuente: encuestas de opinión pública). b. Cambio en la narrativa política del FA hacia la necesidad de "cambiar el estado actual de las cosas" y fortalecer la acción policial (fuente: documentos del FA). c. Se lanzan documentos de campaña específicos sobre el tema (fuente: documentos).	La evidencia sugiere que, en su etapa inicial, el MPP fue exitoso en lograr colonizar el discurso o el "paquete" de ideas que el gobierno tuvo como eje desde el 2010 en adelante en el tema seguridad. El desarrollo de esta agenda fue influenciado por una mayor centralidad del tema seguridad en la opinión pública. En su etapa de implementación es particularmente relevante la evidencia que sugiere el fuerte respaldo político otorgado, incluso en momento de caída de la imagen de la opinión pública sobre la gestión de los temas de seguridad. Sin embargo, la presencia de estos factores no explica por sí mismos la trayectoria de las reformas, muchas de sus fuentes de ideas o los dispositivos y recursos para su implementación. Por tanto, la presencia de estos mecanismos macro funcionaron principalmente como una condición necesaria pero no suficiente.	El mecanismo pasa la prueba de Hoop-test. El aumento del tema seguridad en la opinión pública presionó por una mayor centralidad del tema en la agenda política. La presencia de una agenda reformista y en especial el apoyo político continuado favoreció la sostenibilidad de las reformas.
Agenda política reformista		d. El MPP delinea una agenda de cambios que pasaría a ser casi en su totalidad el eje de acuerdo interpartidario de 2010 y la estrategia del MI (fuente: documentos del MPP y gobierno). e. El MPP arma un equipo para conducir el MI (fuente: entrevistas).		
Apoyo presidencial continuado		f. Fuerte aumento presupuestal (fuente: documentos del gobierno nacional). g. Tanto Mújica, Vázquez como la bancada del FA respaldaron al ministro Bonomi en sus 8 interpelaciones parlamentarias y 5 mociones de censura (fuente: Programa de Estudios Parlamentarios y prensa). h. Bonomi fue el ministro que duró más tiempo en su cargo (10 años) en los tres períodos de gobierno del FA (fuente: n/c). i. Ambos presidentes respaldaron la acción del ministro Bonomi en múltiples entrevistas públicas, a pesar de la caída de su imagen pública (fuente: prensa y encuestas de opinión pública).		

Nivel Meso

Factores	Evidencia esperada	Principales piezas de evidencia	Descripción	Prueba
Institucional				
Reforma en la conducción de la DPN	En el nivel meso institucional del mecanismo sería esperable encontrar evidencia que señale que: - Hubo reformas normativas y de procedimientos. - Esas reformas fortalecieron la capacidad de acción de los actores reformistas. - Policías reformistas logran ser colocados en lugares claves de la estructura.	j. Múltiples testimonios de cuadro policiales y civiles del MI señalan la mayor capacidad de comando de DPN a partir de los cambios normativos (fuente entrevistas). k. Cuenta con unidades específicas a su mando que son críticas para el desempeño policial (fuente: normativa).	La evidencia sugiere que las modificaciones normativas empoderaron a los actores reformistas en tanto le otorgaron nuevos recursos para operar, pero, sobre todo, fortalecieron sus dinámicas de relacionamiento y permitieron ampliar la base de la coalición y lealtades. En última instancia, fortaleciendo la capacidad de conducción y control sobre la implementación de las reformas. Las modificaciones en los marcos formales afectaron, a su vez, pautas informales de comportamiento de la operativa policial como la autonomía y códigos internos como la “antigüedad” debilitando con ello a los potenciales actores opositores.	El mecanismo pasa la prueba de Hoop-test. Las modificaciones institucionales operaron como una condición necesaria para el fortalecimiento de los actores reformistas.
Institucionalización de espacio de conducción (gabinete)		l. Múltiples testimonios de cuadros políticos y policiales señalan la presencia estable de este espacio como un elemento crítico para la conducción de las reformas a la interna del MI (fuente: entrevistas). m. El gabinete se consolida como un espacio de fijación de la estrategia política y operativa (fuente: entrevistas).		
Cambios en el sistema de ascensos y capacidad de designación discrecional		n. Modificación normativa del sistema de ascensos, reducción de los grados, mayor peso de los criterios de mérito en el ascenso (fuente: normativa). o. Policías jóvenes ascienden más rápido, desplazando a otros “policías viejos” (fuente: entrevistas).		

Interacción de actores				
Coalición de políticos-policias	<p>En el nivel meso del mecanismo de interacción de los actores sería esperable encontrar evidencia que señale:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Existencia de una alianza o altos niveles de interacción entre cuadros políticos y policiales. - Existencia de un diagnóstico y discurso común o compatible. - Existencia de un grupo policial con tendencias reformistas y ciertos niveles de cohesión en su accionar. - Policías reformistas logran ser colocados en lugares claves de la estructura. 	<p>p. Múltiples testimonios de cuadros 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 compatible) entre cuadros políticos 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>	<p>La evidencia sugiere que la presencia de una estrecha relación entre las autoridades políticas y un conjunto de oficiales, encabezados por el DPN, fue un factor crítico para el cambio institucional. Ello se reflejó en el desarrollo de nuevas políticas e instrumentos, en primer lugar, en Montevideo y luego a nivel de todo el país, y facilitó la conformación de una elite policial reformista. Si bien este factor, no explica por sí sólo el cambio institucional, la evidencia lo sugiere como el elemento de <i>necesidad</i> más fuerte.</p>	<p>El mecanismo pasa la prueba de <i>Hoop-test</i></p> <p>La formación de una coalición entre políticos y policías y la presencia de una elite reformista son los factores desencadenantes críticos del proceso de reforma.</p> <p>El mecanismo pasa la prueba de <i>Straw-in-the-Wind</i>.</p> <p>La presencia de actores de veto débil favorece el accionar de los actores reformistas.</p>
Presencia de elite reformista	<ul style="list-style-type: none"> - La acción de los actores de veto tiene poco efecto o es fragmentada. 	<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>		

Nivel Micro

Factores	Evidencia esperada	Principales piezas de evidencia	Descripción	Prueba
Presencia de emprendedor político	En el nivel micro sería esperable la presencia de un emprendedor político como factor relevante (diagnóstico, discurso, liderazgo, reconocimiento, etc.).	v. Reconocido por actores políticos y policiales como pieza clave de las reformas en el liderazgo y conformación de equipo policial reformista (fuente: entrevistas, prensa y discursos públicos). w. Peso en la construcción de una narración reformista, líneas de políticas y en la toma de decisiones (fuente: entrevistas).	La evidencia sugiere que la presencia de Julio Guarteche es un factor relevante para comprender la trayectoria y los mecanismos que permiten la ejecución de la reforma. Su figura es clave como líder interno de los procesos de reforma. Su influencia puede notarse tanto en el plano discursivo como político. En lo discursivo a partir de la conformación de un diagnóstico sobre los problemas de la policía y la necesidad de emprender reformas que fortalecieran su profesionalización. Su discurso operó tanto a la interna de la policía como hacia afuera, intentando influir en el sistema político y la opinión pública. En el plano político, es una figura clave para entender la coalición “hacia abajo”. Más concretamente, la conformación de una elite reformista en la estructura policial y el alineamiento de actores a la línea estratégica definida. Su liderazgo y su capacidad de acción, no puede ser entendido, no obstante, sin considerar los nuevos recursos institucionales con los cuáles contó para ello. Por otra parte, el fallecimiento de Julio Guarteche no truncó el proceso de reformas en la Policía Nacional, algo que podría esperarse si este fuera el único factor relevante. Por el contrario, los procesos de cambio continuaron por otros referentes policiales, previamente integrantes de su equipo.	El mecanismo pasa la prueba de Hoop-test. La presencia de un emprendedor político es clave como mecanismo de activación del grupo reformista policial.

Aplicación de pruebas a hipótesis rivales

Hipótesis rival	Evidencia requerida	Descripción	Evidencia opuesta a la hipótesis	Prueba
1) La reforma ocurrió por la influencia de los agentes externos, tanto agencias nacionales como organismos internacionales. (Hipótesis de <i>Policy Transfer</i>).	<p>Pre st a m o s condicionados a la aplicación de determinadas políticas X</p> <p>Presupuesto condicionado a la aplicación de determinadas políticas X</p> <p>La imitación de políticas externas X</p>	<p>No existe evidencia que sugiera la presencia de programas de financiamiento condicionado o la aplicación coercitiva de determinadas reformas internacionales, ni tampoco una presión local por aplicar un conjunto específico de políticas de tipo GpR. No se identificaron documentos de agencias locales que llamaran a una reforma profunda del Ministerio.</p> <p>Si existe múltiple evidencia que muestra los intercambios con técnicos, Universidades internacionales y experiencias de policías a nivel internacional desde donde se tomaron prácticas y ejemplos. En algunos de estos casos, esto fue apoyado por organismos internacionales quienes facilitaron la contratación de expertos.</p> <p>Las observaciones recabadas señalan una influencia limitada o bien un proceso activo de búsqueda de experiencias internacionales para comparación o aprendizaje más que una introducción por parte de agentes externos.</p>	<p><i>“Los oficiales hacen misiones y uno puede ver otras realidades, pero a mi entender gran parte de los cambios nacieron desde la propia policía y el Director Nacional”</i> (entrevistado N° 25).</p> <p><i>“Creo que la injerencia no es fuerte, no creo que pauten las definiciones. Creo que son actores más laterales de lo que se asume comúnmente”</i> (entrevistado N° 6).</p> <p><i>“(…) luego se contratan dos consultorías, una de Sherman y la otra de un argentino - para la construcción de los indicadores. El tipo termina ratificando lo que ya sabíamos, lo que dice el argentino venía en la misma lógica que veníamos trabajando”</i> (entrevistado N° 2).</p> <p><i>“Transitamos por la experiencia del PADO, te muestra como averiguamos lo que se hacía en Colombia, en Chile, el policialmente por cuadrantes. Lo que hacían los japoneses con los mapas de calor. Pero nada nos convencía del todo cuando lo contrastábamos con la realidad aquí. Luego viajé a Los Ángeles a ver cómo funcionaba el PREDPOL. y ellos estaban muy conformes. Contratamos al programa durante 2 años y lo contrastamos con la realidad y vimos que si bien el PREDPOL estaba bien los sistemas locales nos daba mejores resultados. Ahí nace el análisis de la conformación de los circuitos. Eso es nada más y nada menos que con toda la información que tenés hacer un análisis del comportamiento determinado de un fenómeno y buscarle la solución”</i> (entrevistado N° 16).</p> <p><i>“OPP tiene una batería de instrumentos que bien podían haberme fortalecido y no lo ha hecho”</i> (entrevistado N° 1).</p>	<p>La hipótesis no pasa la prueba de Hoop-test en tanto no se presenta como una condición necesaria y es eliminada.</p>

<p>2) La reforma ocurrió porque existía una cultura organizativa y burocrática proclive a los cambios orientados a la mejora del desempeño. (Hipótesis de cultura y capacidades).</p>	<p>- Existencia previa de experiencias innovadoras de gestión policial y prácticas de Gestión por resultados X</p> <p>- Instrumentos de planificación estratégica, medición de resultados individuales o colectivos extendidos en la organización X</p> <p>- Áreas de MyE u observatorios. (parcial) X ✓</p> <p>Presencia de algunos programas orientados a medir resultados (parcial) X ✓</p>	<p>La evidencia sugiere que el MI es una organización con una lógica procedimental, fuertemente jerárquica y poco proclive a la integración de innovaciones. La revisión histórica realizada muestra, además, la tendencia a rechazar reformas profundas o rápidamente ritualizarlas. Como tal, la organización nunca había experimentado previamente con herramientas de planificación estratégica o compromisos de gestión. El desarrollo de mediciones y sistemas de información sólo era parcial o con escasos desarrollos. No obstante, existieron experiencias como el Programa de Seguridad Ciudadana o el desarrollo del Observatorio que pudieron tener cierto impacto germinal, aunque ello no lograba permear el funcionamiento policial.</p>	<p>Fuerte presencia previa de registros manuales y desarrollos parciales en Montevideo y Canelones.</p> <p><i>“Desde fines de 2003 cuando me designan para ser director de ese departamento. El departamento de Datos, estadísticas y análisis que tenía 2 personas. Mientras va transcurriendo el último año del Programa llego a dirigir una cosa que tenía dos muchachos que eran los clásicos burócratas, eran funcionarios del escalafón administrativo”</i> (entrevistado N° 29)</p> <p><i>“Había mucha inquietud por profesionalizar y tecnificar la Policía, pero no teníamos recursos”</i> (entrevistado N° 24).</p> <p><i>“Había poco de lógica de resultados, creo que tanto Hierro como Stirling insistieron mucho en eso y algunos resultados se empezaron a obtener”.</i> (entrevistado N° 22).</p> <p><i>“Lo nuestro era romántico y artesanal”</i> (entrevistado N° 22).</p> <p><i>“Yo en marzo cumpla 30 años en esto. Cuando yo fui a la seccional, la computadora era mínimo el uso. El sistema no había o estaba comenzando. El mapa de calor era un mapa con puntitos amarillo y verde. Todo era como artesanal. De anotar las denuncias en unos cuadernos pasamos a anotarlas en un sistema policial y de eso a poder obtener en minutos toda la información sobre la denuncia y el denunciante. Desde el punto de vista policial es excelente porque ayuda a mi trabajo”</i> (entrevistado N° 25).</p>	<p>La hipótesis no pasa la prueba de Hoop-test en tanto no se presenta como una condición necesaria y es eliminada.</p>
<p>3) La reforma ocurrió porque existió voluntad política y presión ciudadana por abordar los temas de seguridad. (Hipótesis de entorno político).</p>	<p>Opinión pública con altos niveles de preocupación respecto del tema seguridad ✓</p> <p>Discursos y/o documentos que señalaran la necesidad de emprender reformas ✓</p>	<p>La evidencia sugiere que esta hipótesis puede ayudar a explicar momentos iniciales de las reformas (la decisión) pero es insuficiente para explicar su trayectoria y las opciones de políticas tomadas.</p>	<p>Las autoridades políticas y la línea de reformas se mantuvieron aun cuando la opinión pública mostraba una imagen negativa respecto de las políticas de seguridad y la gestión del Ministerio.</p>	<p>La hipótesis pasa la prueba de Straw-in-the-Wind.</p> <p>La hipótesis no pasa la prueba del Smoking-Gun en tanto no se presenta como una condición suficiente lo que la debilita como factor explicativo preponderante.</p>

<p>4) La reforma ocurrió porque existía un emprendedor de políticas con concepciones reformistas. (Hipótesis de agencia).</p>	<p>- Existencia de un emprendedor político ✓</p>	<p>La evidencia sugiere que para poder actuar efectivamente como un emprendedor político requirió contar con una serie de nuevos recursos institucionales (mayor capacidad del cargo de Director Nacional de la Policía, integración al gabinete del Ministerio, capacidad de designación de referentes).</p>	<p><i>“Algo muy importante fue el crecimiento de nuestra Dirección Nacional, cosa que nunca tuvo, es una dirección nacional donde el director marca las pautas operativas de la jefatura, ese es el gran cambio y el crecimiento (...) Antes de la nueva Ley el cargo realmente era simbólico, ahora marca las pautas operativas, ahora las jefaturas son parte de un todo”</i> (entrevistado N° 20).</p> <p><i>“El éxito de nuestra reforma es que creamos un gabinete en el que hicimos participar a los policías. La gobernabilidad de las policías es el gran tema de América Latina. Nos sentamos civiles-políticos con conocimiento con los policías, discutimos con ellos los cambios, los convencimos y ellos a nosotros. Después que definió el ministro, se cumple”</i> (entrevistado N° 14).</p> <p><i>“Si bien antes de Guarteche se cumplió el cargo de Director Nacional de la Policía era un cargo totalmente simbólico. Era figurativo, no mandaba nada. Hoy los jefes tienen que adaptarse a bailar esa música si no te gusta esa música te vas. Primero los cambios vienen por arriba no por abajo, hoy lo primero es aglutinar a todos los jefes, todos los jefes bailamos la misma música. Todos los jefes estamos convencidos de la estrategia. A su vez eso lo recibió del mando político, el mando político no sabe de policía y es el que traduce a la operativa”</i> (entrevistado N°. 21).</p> <p>El fallecimiento de Julio Guarteche no trunció el proceso de reformas.</p>	<p>La hipótesis pasa la prueba de Straw-in-the-Wind.</p> <p>La hipótesis no pasa la prueba del Smoking-Gun en tanto no se presenta como una condición suficiente lo que la debilita como factor explicativo preponderante.</p>
---	--	---	--	--