

Ficha Programática

PNSP (2025–2035)

Esta ficha sirve para describir una propuesta de programa. No es necesario tener formación técnica para completarla. En algunos ítems encontrará ejemplos o sugerencias para orientarse. En caso de dudas, consulte a los miembros de la Secretaría Técnica.

Información básica

Fecha de llenado: 11 /11 /2025

Nombre de la persona proponente: Ken Eddi Chang Breindembach

Institución / organización (si aplica): NITEP

Correo electrónico o contacto de referencia: katherineuruguaymontevideo@gmail.com

1. Título del programa

Reconstruir Confianza: Nuestra Tarea Común.

2. Problema específico al que responde

El programa responde a la erosión de la cohesión social y la confianza institucional en Uruguay, exacerbada por la expansión del narcotráfico y la violencia asociada, lo cual afecta directamente el Eje 7: Sistema de prevención del delito y la violencia del PNSP (2025–2035).

El problema se centra en la insuficiencia de un modelo de atención ciudadana y seguridad pública que integre la prevención, la reparación y la evidencia científica. Esta insuficiencia genera:

- Altos niveles de desconfianza en las instituciones de seguridad y justicia, dificultando la colaboración ciudadana esencial para la prevención territorial.
- Ausencia de mecanismos de Justicia Social, Restaurativa y Terapéutica con base científica y alcance sistemático que aborden la reincidencia y la desestructuración familiar y comunitaria producto del crimen organizado.
- Desarticulación entre el conocimiento universitario y las necesidades operativas del Poder Judicial, la Fiscalía y el Ministerio del Interior, limitando la innovación y la toma de decisiones basada en la evidencia (vacío del Art. 2 Ley Orgánica UdelaR).

El narcotráfico, al ser el hilo conductor que afecta transversalmente a todos los ejes del PNSP (económico, social, territorial), requiere una respuesta que beneficie el Tejido de Social, Institucional, Convivencia y Humano mediante una estrategia de Costo Cero que maximice la cooperación internacional no retributiva.

3. Principales factores o causas del problema

Los factores que perpetúan el problema están profundamente ligados a la falta de una sinergia institucional y la subutilización de herramientas legales y de cooperación:

1. Vacío de Investigación Aplicada (Art. 2, Ley UdelaR): Histórica distancia entre las líneas de investigación de la UdelaR y las necesidades operativas y evaluativas del Poder Judicial y el Ministerio del Interior (MI), impidiendo la validación científica de los modelos de prevención y rehabilitación.
2. Debilidad de la Justicia Restaurativa y Terapéutica: A pesar de la existencia de marcos legales (Ley 18.213, Ley 19.580, Ley 19.747, Ley 19.957), la implementación de un

sistema robusto que priorice la reparación de las víctimas y la reintegración social de los ofensores (especialmente post-Ley 14.294) sigue siendo fragmentada e incompleta.

3. Baja Articulación Institucional en el Territorio: Falta de un protocolo de coordinación estandarizado que evite la duplicidad de esfuerzos entre el MIDES, INAU, ASSE y el MI en la respuesta integral a nivel barrial, donde el narcotráfico genera mayor impacto.
4. Subutilización de la Cooperación Internacional: A pesar de los Acuerdos de la ONU y convenios con organismos como el BID y CAF, no existe una unidad especializada en captar y gestionar sistemáticamente fondos no retributivos (Costo Cero) para financiar programas de seguridad pública y justicia social de largo plazo.

4. Objetivo principal del programa

Objetivo General: Reparar y beneficiar el Tejido de Social, Institucional, Convivencia y Humano en Uruguay, mediante la implementación de un Modelo de Justicia Preventiva, Restaurativa y Terapéutica, de Costo Cero para el Presupuesto Nacional Central, utilizando la investigación como instrumento de política pública (Art. 2, Ley UdelaR) y maximizando los convenios con organismos internacionales (ONU, BID, CAF, etc.).

Intervención en Ejes PNSP (Narcotráfico Transversal):

- Eje 7 (Prevención y Violencia): Implementar y evaluar modelos restaurativos y terapéuticos que reduzcan la reincidencia y reparen el daño social.
- Eje 1 (Convivencia): Fortalecer la confianza y el diálogo entre ciudadanos y policía (Decreto N° 95/025) a través de prácticas de mediación comunitaria.
- Eje 3 (Víctimas): Garantizar la atención integral y la reparación efectiva a las víctimas del narcotráfico y la violencia, aprovechando al máximo la Ley 18.213 y 19.580.
- Eje 5 (Sistema de Justicia): Satisfacer las necesidades del Poder Judicial y la FGN proporcionando evidencia e insumos técnicos para la aplicación de la Justicia Terapéutica y la Ley 19.957.

5. Población objetivo

1. Población de Intervención Primaria y Reparación:
 - Víctimas de Delitos: Personas y comunidades afectadas por la violencia y el narcotráfico, con énfasis en la reparación y la atención psicosocial (en línea con Ley 18.213 y 19.580).
 - Personas en Conflicto con la Ley: Específicamente, aquellos bajo el sistema del INR y el sistema post-egreso, enfocados en la aplicación de la Justicia Terapéutica y la reintegración laboral y social (Ley 19.957).
2. Población Institucional para la Modernización:
 - Funcionarios del Poder Judicial y FGN: Operadores que aplicarán los nuevos protocolos de Justicia Restaurativa y Terapéutica, y utilizarán los insumos de investigación de la UdelaR.
 - Personal de Seguridad Pública (MI - Policía): Funcionarios encargados de la atención ciudadana (Decreto N° 95/025), que serán formados en enfoque preventivo y resolución de conflictos.
 - Técnicos del MIDES, ASSE e INAU: Personal de primera línea que coordinará la respuesta social y de salud en los territorios.
3. Comunidad Académica (UdelaR): Docentes, investigadores y estudiantes que se incorporarán a las líneas de investigación aplicada para la evaluación y generación de conocimiento (Art. 2, Ley UdelaR).

6. Cobertura temporal y territorial

Duración Total Estimada: 10 años (2025-2035).

Fase 1 (24 meses): Diseño, Fondos y Piloto (Costo Cero). Inicio de la Unidad de Gestión de Fondos No Retributivos; diseño e implementación de la línea base y el piloto de Justicia Restaurativa en la zona metropolitana.

Fase 2 (36 meses): Expansión Interinstitucional y Evaluación Intergubernamental. Escalamiento a 5 territorios y formalización de la articulación con todas las instituciones del PNSP. Hito Clave (60 meses): Evaluación de Medio Término con indicadores de Costo-Beneficio y Sostenibilidad, para reajustar objetivos y garantizar el blindaje y la continuidad a través del próximo período de gobierno.

Fase 3 (60 meses): Nacionalización y Sostenibilidad Plena. Integración de los protocolos en la rutina de las instituciones (MI, Poder Judicial, INR), manteniendo el Costo Cero mediante la sostenibilidad financiera por convenios.

Territorio

- Fase 1 (Piloto): Dos o tres territorios urbanos de alta vulnerabilidad, definidos por la incidencia del narcotráfico y la violencia.
- Fase 2 y 3 (Expansión): Cobertura progresiva hasta alcanzar la implementación nacional, coordinada a través de las Juntas Departamentales y los nodos del PNSP.

7. Descripción de las actividades a desarrollar

- Creación de la Unidad de Investigación y Gestión de Cooperación (UdelaR - PNSP): Establecimiento de la Unidad de Gestión Financiera (UGF) para identificar, postular y administrar fondos no retributivos (BID, CAF, ONU). Objetivo Costo Cero.
- Líneas de Investigación Aplicada (Art. 2, UdelaR): UdelaR desarrolla líneas de investigación sobre "Eficacia de la Justicia Restaurativa en la Reincidencia" y "Modelos de Atención Ciudadana en Seguridad Pública" para alimentar al Poder Judicial y al MI con evidencia y así complementar los estudios universitarios.
- Formación Interinstitucional Especializada: Dictado de cursos de posgrado y talleres certificados (por UdelaR) a funcionarios del Poder Judicial, FGN, MI (INR) y ASSE en Justicia Restaurativa, Terapéutica y Prevención de Adicciones.
- Implementación de Mesas Interinstitucionales Territoriales (MIT): Creación de plataformas de coordinación local entre el MI, MIDES, INAU y ASSE para la atención integral y la Justicia Preventiva y Territorial en los barrios, utilizando la infraestructura existente.
- Programas de Reparación Social y Convivencia: Desarrollo de proyectos de mediación y reparación comunitaria con foco en las víctimas, promoviendo la reconstrucción de la confianza y la Ley 19.747 contra el Crimen Organizado.

8. Resultados esperados

- Blindaje y Sostenibilidad Financiera: Operación del programa con Costo Cero para el Presupuesto Nacional Central, con una cartera activa de financiamiento no retributivo superior a los USD 10 millones.
- Mejora de la Capacidad Institucional: El Poder Judicial y el MI contarán con protocolos estandarizados y validados por UdelaR de Justicia Restaurativa y Terapéutica, reduciendo la reincidencia y mejorando la atención ciudadana.

- Incremento de la Confianza Ciudadana: Aumento en los índices de percepción de seguridad y confianza en la Policía Nacional y el Sistema de Justicia en los territorios intervenidos.
- Producción de Conocimiento Aplicado: La UdelaR generará anualmente al menos 5 documentos de política pública basados en la evidencia, que satisfagan las demandas de información de las instituciones del PNSP, cumpliendo el Art. 2 de su Ley Orgánica.

9. Instituciones responsables y aliadas

Universidad de la República (UdelaR)

Líder, Generador de Evidencia (Art. 2) y Gestor de Fondos No Retributivos.

Ministerio del Interior (MI) / Policía / INR

Ejecutor Principal. Implementación de la Justicia Preventiva, el Decreto N° 95/025 y la Justicia Terapéutica/Rehabilitación (Ley 19.957).

Poder Judicial / Fiscalía General de la Nación (FGN)

Aliado Estratégico. Receptor de la investigación, aplicación de protocolos restaurativos y acceso a datos.

Ministerio de Desarrollo Social (MIDES)

Aliado Territorial. Articulación social y uso de infraestructura para la Justicia Social y la Reparación.

ASSE (Administración de los Servicios de Salud del Estado)

Aliado Terapéutico. Provisión de atención en salud mental y adicciones (Ley 14.294) para la Justicia Terapéutica.

INAU (Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay)

Aliado Específico. Integración en el ámbito de la Justicia Juvenil y prevención del involucramiento de niños/adolescentes en el narcotráfico.

Organismos Internacionales (BID, CAF, ONU, UE, OEA)

Financiadores No Retributivos. Sostenibilidad financiera continua.

10. Recursos mínimos requeridos

Estrategia de Costo Cero: El programa no requiere asignación de fondos del Presupuesto Nacional Central (PNC).

Principales rubros de gasto (Financiados 100% con Fondos No Retributivos):

1. Recursos Humanos Especializados: Contratación de becarios de investigación (UdelaR), mediadores/facilitadores y gestores de cooperación internacional.
2. Capacitación y Tecnología: Material didáctico, sistemas informáticos para la gestión de casos y datos (Líneas UdelaR), y la logística de talleres.
3. Operación y Evaluación: Gastos de la Unidad de Gestión de Fondos y la realización de la Evaluación de Medio Término para el blindaje del programa.

Monto total estimado: Costo Cero para el PNC. La financiación externa se estima en una cartera de cooperación técnica no reembolsable de USD 10 a 15 millones en el horizonte 2025-2035.

Observaciones

Marco Legal y Sostenibilidad (Blindaje Político)

El programa se sustenta en la obligación legal del Estado de buscar la cooperación internacional y utilizar la UdelaR como instrumento de desarrollo nacional. La continuidad está blindada por su Costo Cero y la alineación con prioridades de cooperación de largo plazo.

Art. 2 Ley Orgánica UdelaR

Obliga a la UdelaR a realizar las investigaciones que el Poder Judicial y las instituciones de Seguridad Pública necesitan para la atención ciudadana.

Ley 19.957 (Ley Orgánica Policial)

Justifica la necesidad de la capacitación universitaria (UdelaR) para la modernización de la formación policial y la implementación del Decreto N° 95/025 (Atención Ciudadana).

Leyes 14.294, 17.835, 19.172, 19.747

El amplio marco legal sobre narcotráfico, drogas y crimen organizado justifica la urgencia de los fondos no retributivos para un modelo preventivo y terapéutico que ataque las causas.

Leyes de Ratificación de Acuerdos ONU/Extradición

Base legal para la gestión activa de fondos de cooperación no reembolsable.

Financiamiento No Retributivo (Costo Cero) - Ejemplos de Expedientes

La Unidad de Gestión del programa buscará activamente la financiación no reembolsable, aprovechando los vacíos de investigación de la UdelaR que coinciden con las prioridades de los organismos:

BID (Banco Interamericano de Desarrollo)

Seguridad Ciudadana, Gestión Penitenciaria (Eje 7)

Préstamo de Inversión Específica UR-L1134 (Ejecución MI): USD 200 millones para el programa "Más Seguridad". El programa buscaría un Convenio de Financiamiento No Reembolsable N° 5898/GR-UR (o similar) de hasta USD 5 millones para el Componente de Investigación y Evaluación de la UdelaR (Art. 2) sobre la reforma penitenciaria.

CAF (Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe)

Justicia Social, Adicciones, Salud Mental

Préstamo UR-0125/2024 (Ejecución MIDES): USD 300 millones para programas sociales. Se buscaría un Acuerdo de Cooperación Técnica No Reembolsable N° CT-CAF-UR-2026/001 para el desarrollo de la Justicia Terapéutica en la atención de adicciones (Ley 14.294) y capacitación interinstitucional. ONU - PNUD/UNODC

Crimen Organizado, Reparación a Víctimas

Expediente de Cooperación Sur-Sur UR-ONU/2025/C001 para fortalecer los protocolos de la Ley 18.213 y la Ley 19.580 en el marco de la lucha contra el crimen organizado y el narcotráfico.

Hoja de Ruta e Indicadores de Medición para la Continuidad

Sostenibilidad Financiera

Cartera de Cooperación No Retributiva Activa (UdelaR UGF)

USD 8 millones en fondos no retributivos ejecutados/comprometidos.

(Blindaje Asegurado)

Impacto en Justicia

Tasa de Reincidencia delictiva en participantes de JR/JT (INR / FGN)

Reducción de 10 puntos porcentuales respecto a la línea base en población intervenida.

Confianza Ciudadana

Índice de Confianza en la Policía/Justicia (MI - Encuestas)

Incremento de al menos 5% en los territorios intervenidos.

Generación de Evidencia

Publicaciones Científicas y Consultorías Aplicadas al PJ/MI (UdelaR)

100% de las líneas de investigación comprometidas en el Art. 2 UdelaR ejecutadas y entregadas.