



Presidencia
Uruguay



Ministerio
del Interior

URUGUAY+ SEGURO

Plan Nacional de Seguridad Pública
(2025-2035)

URUGUAY+ SEGURO

Plan Nacional de Seguridad Pública
(2025-2035)



Presidencia
Uruguay



Ministerio
del Interior

Uruguay más seguro. Plan Nacional de Seguridad Pública (2025-2025)

Presidencia de la República, Ministerio del Interior

Montevideo, marzo de 2026

Agradecimientos

Este Plan Nacional de Seguridad Pública 2025-2035 es fruto de un esfuerzo colectivo, sostenido y generoso, que combinó diálogo político, participación social y trabajo técnico basado en evidencia.

Queremos agradecer a los partidos políticos —Cabildo Abierto, Frente Amplio, Partido Colorado, Partido Independiente y Partido Nacional— por su participación y por la seriedad de sus aportes al debate y la elaboración de este Plan a diez años.

De manera especial, agradecemos a las organizaciones que integraron los Encuentros por Seguridad —28 agencias del Estado, 23 del sector productivo, 8 del ámbito académico y 15 de la sociedad civil— por el tiempo entregado, la disposición al diálogo y el compromiso demostrado a lo largo de casi 150 horas de intercambio y trabajo compartido.¹ Ese proceso permitió consolidar una mirada plural e integradora sobre los desafíos del país en seguridad pública.

A la ciudadanía, por ser parte activa del proceso y por sus aportes a través de la Plataforma de Participación Ciudadana Digital.

Agradecemos también a las instituciones nacionales que apoyaron el diseño desde la cooperación, la planificación y la transformación digital —en particular, la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional, la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y la Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento—, así como a otros organismos del Estado que contribuyeron con información, capacidades y acompañamiento técnico.

Y a las agencias internacionales que, en el marco del Consejo Internacional de Observación y Cooperación, acompañaron el proceso y comprometieron su cooperación: Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe, Banco Interamericano de Desarrollo², Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente, Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del Mercosur, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, Organización de los Estados Americanos y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Cada contribución hizo posible este Plan. Lo asumimos con gratitud, esperanza y un compromiso claro: sostener su implementación con seriedad, control democrático y evaluación continua. Sabremos cumplir, para que vivir con más tranquilidad vuelva a ser parte de lo cotidiano en todo el país.

1 Para un detalle de las instituciones que participaron del proceso, consultar: Ministerio del Interior, 2025, [Quiénes participan en los Encuentros por Seguridad](#).

2 Se agradece especialmente al BID por su apoyo a la publicación de este documento.

Prólogo

La seguridad pública es una de las responsabilidades fundamentales del Estado democrático, es un derecho que debemos garantizar a la ciudadanía. Implica crear las condiciones para que las personas puedan vivir con tranquilidad, habitar sus localidades, sus barrios sin miedo y confiar en que el Estado protege efectivamente sus derechos. Allí donde la violencia y el delito erosionan la vida cotidiana, también se debilitan la integración social, las instituciones y las posibilidades de desarrollo. Proteger la vida y asegurar la convivencia es, por tanto, una condición básica para el progreso del país.

En el Uruguay de hoy, este desafío ocupa un lugar central. Los cambios en los patrones de violencia, la expansión de economías criminales, los daños persistentes sobre poblaciones vulnerables y la aparición de nuevas modalidades delictivas exigen nuevas respuestas, más integrales y sostenidas.

Durante mucho tiempo, la seguridad pública tendió a abordarse como si fuera un problema casi exclusivo del Ministerio del Interior. Esa mirada limitó la capacidad del Estado para responder a fenómenos que involucran múltiples instituciones y dimensiones de la vida social. A ello se sumaron, con frecuencia, políticas fragmentadas y respuestas de corto plazo con medidas efectistas, escasamente evaluadas. Uruguay ha carecido, en este campo, de una verdadera política de Estado.

El **Plan Nacional de Seguridad Pública 2025-2035** nace de la convicción de que el país necesita una estrategia integral y sostenida para enfrentar uno de sus principales problemas. El Plan propone fortalecer las capacidades del Estado, mejorar la coordinación institucional y orientar la acción pública a partir de prioridades claras. Al mismo tiempo, busca construir una política pública de largo plazo, capaz de trascender gobiernos y ciclos electorales.

Su elaboración reflejó ese propósito. En el proceso participaron partidos políticos, agencias del Estado, representantes del sector productivo, organizaciones de la sociedad civil, la academia y por supuesto la Policía Nacional y las distintas direcciones del Ministerio del Interior. Esta apertura al diálogo fortaleció el diagnóstico y la legitimidad de una política que requiere continuidad, sin sustituir el liderazgo político que corresponde al gobierno y en especial el Ministerio del Interior.

Para que esta estrategia se traduzca en resultados concretos, es indispensable que las capacidades institucionales del Estado se encuentren alineadas con los objetivos del Plan.

Y en esa estrategia es fundamental que la Policía Nacional fortalezca sus capacidades institucionales, para contribuir a su implementación, avanzando en la identificación de prioridades y en la articulación entre los objetivos estratégicos del Plan y sus capacidades operativas.

El éxito del Plan Nacional de Seguridad Pública depende en gran medida de fortalecer las capacidades institucionales y la gestión institucional de la Policía Nacional. Para ello debemos asegurarnos que la educación policial responda a las necesidades operativas, analíticas y de gestión definidas por la política nacional de seguridad. Por otro lado, que se consolide un modelo de gestión policial basado en información y evidencia, un modelo de intervención policial territorial, estratégico y focalizado.

El Plan no promete soluciones rápidas. Propone algo más exigente: trabajo sostenido, prioridades claras, coordinación institucional, monitoreo permanente y capacidad de corrección. Parte de una premisa simple: problemas diferentes requieren respuestas diferentes.

Reducir la violencia y el delito exige fortalecer de manera sostenida las capacidades de la Policía, del sistema de justicia y del sistema penitenciario, mejorando toda la cadena de respuesta del Estado: la prevención, la disuasión, el control, la investigación, la ejecución de la sanción penal y la reinserción social.

El Plan asume también que una política moderna de seguridad pública debe apoyarse en la mejor evidencia disponible. Mejorar los datos, aprender de la experiencia y evaluar las intervenciones permite tomar decisiones más responsables y eficaces.

Ningún plan transforma la realidad por el solo hecho de ser escrito. El verdadero desafío comienza con su implementación: sostener prioridades, coordinar instituciones, asignar recursos y monitorear resultados.

Este Plan es una apuesta a construir una política nacional de seguridad pública sostenida en el tiempo, abierta a la evaluación y comprometida con los valores democráticos. Una política de Estado para proteger la vida, fortalecer la democracia y mejorar la seguridad de todos los uruguayos.



Dr. Carlos Negro
Ministro del Interior

Índice

Agradecimientos.....	3
Prólogo.....	5
Resumen ejecutivo.....	9
Presentación.....	15
1. Introducción.....	19
1.1 Principales desafíos de la seguridad pública en Uruguay.....	19
1.2 Finalidad y alcance del PNSP.....	20
1.3 Qué define y qué no define el Plan.....	21
1.4 Articulación con otros instrumentos de política pública.....	22
1.5 Documentos que integran el proceso del PNSP.....	22
2. Enfoque y principios.....	25
2.1 Marco normativo, principios rectores y enfoques transversales.....	25
2.2 Criterios de aplicación en la decisión pública.....	26
3. Metodología y criterios de priorización.....	31
3.1 Definiciones operativas.....	31
3.2 Proceso de elaboración del PNSP.....	32
3.3 Fuentes de información y evidencia utilizadas.....	33
3.4 Criterios de priorización de problemas y riesgos.....	34
3.5 Articulación entre diagnóstico, participación y decisión pública.....	35
4. Objetivos.....	39
4.1 Objetivo general del PNSP.....	39
4.2 Objetivos estratégicos transversales.....	39
4.3 Horizonte temporal y lógica de implementación.....	40
4.4 Régimen de gestión de objetivos.....	41
4.5 Estrategia de despliegue por fases e hitos clave.....	42

5. Ejes estratégicos. Portafolios prioritarios de intervención del Estado.....	45
5.1 Homicidios	46
5.2 Violencia de género y contra niñas, niños y adolescentes	55
5.3 Control de armas de fuego y municiones	65
5.4 Narcotráfico y economías criminales	75
5.5 Ciberdelitos y fraudes informáticos.....	84
5.6 Sistema de justicia criminal	92
5.7 Sistema de prevención del delito y la violencia	108
6. Hacer que el Plan ocurra: gobernanza, implementación y seguimiento.....	121
6.1 Marco de gobernanza	121
6.2 Alianzas estratégicas	123
6.3 Implementación.....	126
6.4 Financiamiento	128
6.5 Monitoreo, evaluación y rendición de cuentas	129
Documentos operativos del Plan Nacional de Seguridad Pública 2025-2035.....	133
Presentación general de los documentos operativos.....	135
DO1. Implementación del Eje 5.1 - Homicidios.....	139
DO2. Implementación del Eje 5.2 - Violencia de género y contra niñas, niños y adolescentes.....	155
DO3. Implementación del Eje 5.3 - Control de armas de fuego y municiones....	185
DO4. Implementación del Eje 5.4 - Narcotráfico y economías criminales	207
DO5. Implementación del Eje 5.5 - Ciberdelitos y fraudes informáticos.....	225
DO6. Implementación del Eje 5.6 - Sistema de justicia criminal	245
DO7. Implementación del Eje 5.7 - Sistema de prevención del delito y la violencia	287
DO8. La Policía como actor clave	317
DO9. Matriz preliminar de indicadores de impacto	331
DO10. Registro de disensos de las instituciones participantes de los Encuentros por Seguridad.....	337

Resumen ejecutivo

La seguridad pública es una causa nacional y una prueba de capacidad estatal para Uruguay en la próxima década. En un contexto de daños graves persistentes —violencia letal, expansión de economías criminales, violencia contra mujeres, niñas, niños y adolescentes, y nuevas modalidades de delito en el entorno digital— el país necesita un rumbo común: prioridades claras, una ejecución sostenida y resultados exigibles. El Plan Nacional de Seguridad Pública 2025-2035 (PNSP) nace para eso: ordenar la acción del Estado, concentrar esfuerzos donde el daño es mayor y sostener resultados con conducción democrática y rendición de cuentas. Al tener un horizonte a diez años, el PNSP se propone como una política pública que trasciende gobiernos y ciclos electorales. Busca consolidar un acuerdo transversal sobre estructura, enfoque y prioridades en seguridad, para sostener el esfuerzo en el tiempo y producir resultados significativos.

El PNSP fue construido con la participación de agencias públicas, productivas, sociales, académicas y políticas. Su formulación se apoya en evidencia producida o sistematizada a tales efectos, como el diagnóstico técnico,³ los Encuentros por Seguridad,⁴ la Plataforma de Participación Ciudadana Digital, la mesa de fortalecimiento institucional de la Policía Nacional⁵ y una revisión de la literatura científica internacional.⁶ La diversidad de fuentes se integra con tres filtros comunes: pertinencia, transferibilidad al contexto uruguayo y accionabilidad para la implementación.

Este Plan no es un catálogo de promesas ni un conjunto de medidas sueltas. Es un instrumento estratégico de política pública para ordenar la acción del Estado: prioriza los problemas, establece objetivos, organiza un portafolio de intervenciones y define una forma de implementación que permite coordinar instituciones, sostener la gestión, evaluar y corregir desvíos sin perder coherencia. El texto principal fija el rumbo, las prioridades y la secuencia de intervención; los documentos operativos contienen mayor detalle por acción, para respaldar las decisiones y facilitar la implementación.

3 Para acceder al documento, consultar: Ministerio del Interior, 2025, *Diagnóstico general de la criminalidad y la violencia en Uruguay*, AECA, IT/2025/02; *Complemento del Diagnóstico general de la criminalidad y la violencia en Uruguay*, AECA IT/2025/03.

4 Para acceder al documento, consultar: Ministerio del Interior, 2025. *Documento síntesis de los Encuentros por Seguridad*.

5 Para más información, consultar el documento operativo DO8 de este Plan.

6 Para acceder al documento, consultar: Trajtenberg, Sánchez de Ribera y Rojido, 2026, *Qué funciona para reducir la violencia, el delito y la reincidencia en Uruguay: una revisión rápida de la evidencia*.

El PNSP parte de un diagnóstico convergente: los daños se agravan cuando la respuesta del Estado actúa de manera fragmentada, sin suficiente focalización y débilmente orientada por evidencia. Por eso, el Plan articula capacidades de prevención, control, protección de víctimas, acceso a la justicia, investigación y sanción penal; prioriza los problemas, territorios y poblaciones de mayor riesgo; y combina medidas de reducción inmediata del daño con fortalecimiento institucional y prevención de largo plazo. Su criterio de conducción es claro: coordinar mejor, intervenir donde más importa y sostener lo que funciona, corrigiendo a tiempo lo que no, con seguimiento periódico y rendición de cuentas.

Sobre esa base, el Plan se organiza en siete ejes estratégicos complementarios, con objetivos específicos que se refuerzan entre sí.

El Plan en una mirada: siete ejes estratégicos (capítulo 5)

Eje 5.1 - Homicidios. El Plan coloca la violencia letal en el centro. Propone concentrar capacidades donde el daño es mayor, garantizar el control estatal y proteger la vida en territorios de mayor vulnerabilidad, y reforzar la capacidad investigativa y de judicialización para cortar escaladas de violencia. En la práctica, este eje busca una respuesta más rápida, focalizada y efectiva frente a las dinámicas de mayor riesgo.

Eje 5.2 - Violencia de género y contra niñas, niños y adolescentes. El Plan parte de una prioridad ética: proteger a las poblaciones vulnerables. Fortalece prevención, protección y respuesta, con foco en reducir la revictimización y evitar que el seguimiento de casos se fragmente entre instituciones. En la práctica, este eje apunta a que el Estado llegue antes, proteja mejor y sostenga un acompañamiento real en los momentos de mayor vulnerabilidad.

Eje 5.3 - Control de armas de fuego y municiones. El Plan aborda las armas como un factor facilitador de la violencia grave. Su objetivo es reducir la disponibilidad, los desvíos y la circulación, fortalecer la trazabilidad y mejorar la capacidad del Estado para investigar y cortar flujos de tráfico. En la práctica, este eje busca reducir oportunidades materiales de violencia y elevar el control sobre circuitos críticos.

Eje 5.4 - Narcotráfico y economías criminales. El Plan busca debilitar redes y mercados ilícitos que sostienen violencia, la extorsión, la captura territorial y la corrupción. La apuesta combina control, inteligencia e investigación; cooperación internacional e interinstitucional; así como acciones que reduzcan reposición y capacidad de coordinación criminal. En la práctica, este eje pretende que la intervención no se limite a los síntomas más evidentes, sino que afecte las estructuras, la logística y el financiamiento de los grupos criminales organizados.

Eje 5.5 - Ciberdelitos y fraudes informáticos. El Plan reconoce que el daño crece allí donde el Estado llega tarde. Propone reforzar la prevención y la protección de usuarios y elevar las capacidades técnicas de investigación y persecución penal, para reducir las pérdidas,

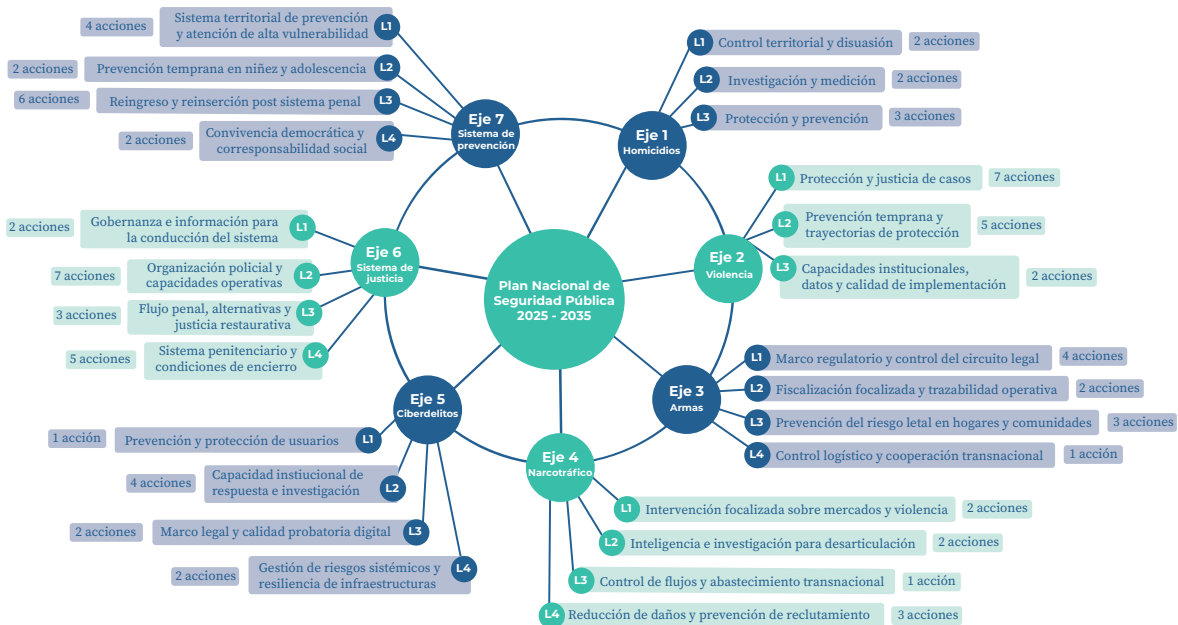
proteger las instituciones y defender la infraestructura crítica del país. En la práctica, este eje apunta a que el Estado tenga presencia efectiva en el entorno digital, con respuesta rápida y capacidad de persecución criminal.

Eje 5.6 - Sistema de justicia criminal. El Plan concibe el sistema penal como una cadena que debe funcionar de punta a punta: denuncia, investigación, acusación, decisión judicial, sanción penal y reintegración. Su propósito es reducir cuellos de botella, elevar el desempeño del sistema en su conjunto y fortalecer la articulación entre instituciones para que, en el ámbito de sus competencias, contribuyan a una política criminal más coherente, eficaz y orientada a resultados. Así, este eje busca evitar la impunidad y la reincidencia, reducir ineficiencias en tiempos y costos, y asegurar que los avances en seguridad no se diluyan por fragmentación o saturación del sistema.

Eje 5.7 - Sistema de prevención del delito y la violencia. El Plan impulsa un sistema de prevención sostenido, coordinado, focalizado y medible, basado en el seguimiento de casos y en la adecuación de las respuestas a problemas específicos en contextos concretos. Esto supone intervenir con estrategias diferenciadas según las características de las comunidades, los grupos y los individuos, para reducir factores de criminalidad y violencia y sostener resultados en el tiempo. En la práctica, este eje apunta a que la prevención deje de ser genérica o episódica y se convierta en una capacidad instalada en territorio, articulada, evaluable y orientada a riesgos concretos.

A continuación se presenta un esquema sintético de la arquitectura del PNSP, mostrando la relación entre ejes, líneas estratégicas y acciones prioritizadas.

PNSP 2025-2035 Arquitectura de intervención
Trazabilidad de ejes, líneas estratégicas y acciones prioritizadas



Hacer que el Plan ocurra (capítulo 6)

El PNSP no solo define qué se hace: también define cómo se asegura que ocurra. El capítulo 6 parte de una premisa clara: sin coordinación institucional horizontal (entre agencias similares) y vertical (entre agencias nacionales y locales), no hay resultados que duren ni eficiencia en el uso de los recursos. Por eso, el Plan propone una forma de conducción y ordena responsabilidades, alineando esfuerzos hacia prioridades y estableciendo seguimiento periódico, transparencia y trazabilidad entre acciones y resultados, para corregir desvíos a tiempo.

La implementación se organiza por fases (corto, mediano y largo plazo) para destacar las prioridades y la secuencia del esfuerzo estatal. Primero, estabilizar y reducir daños críticos. Luego, consolidar capacidades de investigación, articulación institucional y respuesta del sistema penal. Finalmente, sostener resultados y profundizar la prevención estructural. Esta secuencia no es rígida, pero pretende ordenar el esfuerzo estatal. Un Plan funcionando se ve así: prioridades claras, coordinación efectiva, seguimiento de los casos de alta complejidad y correcciones cuando algo no produce resultados.

A continuación se presenta una síntesis de la secuenciación estratégica por fases y ejes. Expresa prioridades relativas de esfuerzo estatal y una lógica de despliegue acumulativo.

PNSP 2025-2035. Secuenciación estratégica por fases y ejes
Implementación acumulativa con prioridades diferenciadas

Eje	Fase 1 (2026 - 2027) Contener lo urgente	Fase 2 (2028 - 2031) Recuperar el control y coordinar mejor	Fase 3 (2032 - 2035) Sostener resultados y prevenir
 1 Homicidios	Contener la violencia letal en poblaciones y lugares críticos	Mejorar la investigación y el esclarecimiento de homicidios	Sostener la baja y evitar nuevas escaladas
 2 Violencia de género y contra niñas, niños y adolescentes	Proteger casos de alto riesgo	Prevenir tempranamente y mejorar la respuesta y el acceso a justicia	Prevenir estructuralmente con trazabilidad y calidad de implementación
 3 Armas de fuego y municiones	Aumentar la fiscalización y mejorar la trazabilidad para reducir desvíos	Desarmar el tráfico y fortalecer peritajes	Sostener controles y reducir la disponibilidad de armas
 4 Narcotráfico y economías ilegales	Contener violencia y recuperar control en zonas críticas	Desarmar redes con inteligencia e investigación patrimonial	Reducir reclutamiento y daños de forma sostenida
 5 Ciberdelitos y fraudes informáticos	Responder a ataques y proteger sistemas y datos críticos	Investigar mejor y fortalecer pruebas digitales	Adaptarse a amenazas emergentes y sostener protección
 6 Sistema de justicia criminal	Mejorar la operativa policial y las condiciones de seguridad en las cárceles	Fortalecer inteligencia, medidas alternativas, trato y tratamiento en cárceles	Mejorar el funcionamiento del sistema de justicia penal para sostener resultados
 7 Sistema de prevención del delito y la violencia	Intervenir sobre casos y contextos de alto riesgo, con continuidad en el reingreso	Fortalecer prevención temprana y secundaria en población de riesgo	Coordinar prevención e intervenir sobre factores estructurales para sostener resultados

Un plan flexible, evaluable y orientado a resultados

El PNSP no es un documento de promesas cerradas ni un cronograma rígido. Su fortaleza está en combinar claridad política con respaldo técnico: el texto principal fija el rumbo y el portafolio de acciones; los documentos operativos aportan mayor detalle para ejecutar

y ajustar sin perder coherencia estratégica. Esa capacidad de adaptación es indispensable en un plan a diez años, porque la realidad que busca transformar es dinámica: cambian los patrones de violencia, las economías criminales, las modalidades delictivas, las tecnologías y también las capacidades del Estado para responder. En seguridad pública, ajustar con evidencia no expresa debilidad, sino responsabilidad institucional. Por eso, este es un plan en movimiento.

Un rumbo exigible para una política de Estado

La seguridad pública exige liderazgo, acuerdos y continuidad. Este Plan ofrece un portafolio priorizado de acciones y un esquema de implementación para sostenerlo con coordinación, financiamiento, seguimiento y capacidad de corrección. Su propósito es reducir los daños más graves, proteger a las poblaciones vulnerables y a las víctimas, y fortalecer las capacidades del Estado a lo largo de toda la cadena de respuesta frente a la violencia y el delito: prevención, control, investigación, acusación, sanción penal y reintegración.

No pide adhesión ciega ni promete soluciones mágicas: propone un rumbo, prioridades claras, una forma de conducción y un esquema de seguimiento, evaluación y rendición de cuentas para hacer públicos los avances, corregir a tiempo y habilitar el control ciudadano. También asume una premisa básica: aprovechar el conocimiento acumulado, usar la mejor evidencia disponible, adaptar al contexto uruguayo las intervenciones que han mostrado efectividad y evaluarlas localmente una vez implementadas, para verificar sus resultados y ajustarlas cuando sea necesario.

El desafío es sostener su implementación, ajustar el Plan cuando la evidencia y la evolución de los problemas lo exijan, y medirlo por sus resultados. Esa es la condición para construir, entre gobiernos, agencias públicas y actores de la sociedad civil, una política de seguridad pública con continuidad democrática y capacidad de adaptación, a la altura del desafío que enfrenta Uruguay.

Presentación

El Plan Nacional de Seguridad Pública 2025-2035 (PNSP) es un instrumento estratégico de política pública orientado a ordenar la acción del Estado en materia de seguridad pública durante la próxima década. Su objetivo es establecer prioridades, objetivos y criterios de implementación para enfrentar los principales problemas de violencia y criminalidad, fortalecer las capacidades estatales y dar continuidad a una política pública de mediano y largo plazo.

El Plan asume que, en un horizonte de diez años, la seguridad pública requiere combinar dirección estratégica, coordinación interinstitucional, seguimiento periódico y capacidad de ajuste. Por esa razón, no se presenta como un documento rígido ni como un catálogo cerrado de medidas, sino como una hoja de ruta que puede ser revisada a la luz de la evidencia, la evaluación y la evolución de los problemas.

Su elaboración integró diagnóstico técnico, participación social y política, y revisión de evidencia nacional e internacional. En esa lógica, el PNSP procura aprovechar el conocimiento acumulado, adaptar al contexto uruguayo intervenciones que han mostrado efectividad y evaluarlas localmente una vez implementadas.

El documento se organiza en dos niveles complementarios. El texto principal presenta el enfoque general del Plan, sus ejes, objetivos específicos, líneas estratégicas y acciones. Además, establece criterios de conducción y coordinación, financiamiento, monitoreo, evaluación y rendición de cuentas. Los documentos operativos detallan el portafolio de acciones para orientar la implementación y proponen un conjunto de indicadores de impacto.

Ambos componentes deben leerse de forma integrada. El texto principal define el rumbo estratégico; los documentos operativos aportan mayor especificación. Esta estructura busca combinar claridad política con respaldo técnico y dar al Plan una base que permita sostener y ajustar su desarrollo sin perder coherencia.

Los capítulos que siguen presentan los ejes estratégicos del Plan y la lógica de implementación, seguimiento y ajuste que organiza su puesta en práctica.

Introducción



1. Introducción

El PNSP 2025-2035 asume una decisión política explícita: proteger la vida, reducir los daños más graves y sostener resultados en el tiempo mediante una conducción integrada de la seguridad pública. Esa decisión ubica a la seguridad pública en su doble carácter de función indelegable del Estado y condición de la convivencia democrática.

Esta introducción presenta el marco general del Plan de forma sintética: expone el diagnóstico que lo estructura, delimita su alcance político e institucional y explica cómo se articulan el texto principal, los documentos operativos y las fuentes para sostener la trazabilidad entre decisiones y resultados. Asimismo, orienta la lectura del documento en su conjunto.

El documento se organiza así: el capítulo 2 explicita los principios, criterios y el marco de actuación; el capítulo 3 detalla la metodología, las fuentes de evidencia y la lógica de priorización; el capítulo 4 ordena los objetivos y la secuencia general de despliegue; el capítulo 5 reúne las intervenciones priorizadas, organizadas en siete ejes estratégicos; y el capítulo 6 define el marco de gobernanza para la implementación, el esquema de financiamiento y el régimen de monitoreo, evaluación y ajuste.

1.1 Principales desafíos de la seguridad pública en Uruguay

Uruguay enfrenta problemas de violencia y criminalidad de mayor magnitud, complejidad y concentración territorial que los que caracterizaron históricamente al país. Entre los daños prioritarios se encuentran los homicidios, la violencia basada en género y contra niñas, niños y adolescentes, el uso y la circulación ilegal de armas de fuego, el narcotráfico, los ciberdelitos y los fraudes informáticos.⁷

La respuesta estatal presenta debilidades persistentes de articulación, continuidad y capacidad de ajuste, que reducen su eficacia. Entre las más visibles se encuentran la coordinación interinstitucional, la gestión de la información, la investigación criminal, la persecución penal, la administración de justicia, el sistema penitenciario y la prevención social, situacional y comunitaria.

7

Para acceder al documento, consultar: Ministerio del Interior, 2025, [Diagnóstico general de la criminalidad y la violencia en Uruguay](#), AECA, IT/2025/02; [Complemento del Diagnóstico general de la criminalidad y la violencia en Uruguay](#), AECA IT/2025/03.

Estos desafíos exigen una estrategia de mediano y largo plazo que combine focalización, fortalecimiento institucional, participación social, control democrático y uso sistemático de evidencia. El desafío no consiste en optar entre prevención o control y sanción penal, sino en articular ambas dimensiones dentro de una secuencia de intervención capaz de reducir daños, sostener resultados y corregir desvíos a tiempo.

La lógica de riesgo que estructura el Plan se apoya en tres rasgos. El primero es la concentración territorial: una parte desproporcionada de los daños se acumula en zonas y corredores específicos. El segundo es el encadenamiento entre fenómenos: homicidios, violencia basada en género, armas, narcotráfico y fraude digital no operan como problemas aislados, sino que se potencian cuando fallan los controles y la coordinación. El tercero es la persistencia institucional: los resultados no dependen de un operativo puntual, sino de una capacidad estatal sostenida en el tiempo.⁸

Sobre esa base, el PNSP busca evitar dos errores frecuentes de política pública: la dispersión, cuando se multiplican acciones sin prioridad ni dependencias claras; y la improvisación, cuando se desplazan recursos sin reglas de seguimiento ni criterios de corrección.

1.2 Finalidad y alcance del PNSP

El PNSP define un marco estratégico de seguridad pública para el período 2025-2035. Su finalidad es ordenar la acción del Estado frente a problemas prioritarios, estableciendo objetivos, portafolios de intervención, arreglos de conducción y coordinación, implementación, monitoreo y evaluación. Esa finalidad se traduce en una secuencia de intervención que atraviesa todo el Plan: contener daños graves, controlar factores habilitantes y consolidar capacidades estatales para sostener mejoras en el tiempo.

En este Plan, la seguridad pública se entiende de forma operativa como la garantía, bajo responsabilidad primaria del Estado y con participación de la sociedad, de condiciones para el ejercicio efectivo de derechos y la convivencia democrática, mediante la prevención y reducción de la violencia y el delito.

El alcance del Plan es nacional, con focalización territorial y poblacional allí donde los fenómenos se concentran con mayor intensidad. Incorpora de manera transversal los enfoques de derechos humanos, género, etario, territorial, evidencia y control democrático, así como el análisis de economías criminales y mercados ilícitos. Su horizonte temporal es 2025-2035 y prevé actualización y ajustes periódicos con base en monitoreo, evaluación y evidencia.

El alcance nacional no implica homogeneidad operativa. Una misma acción estratégica puede requerir despliegues distintos según territorio, población, fenómeno y capacidades institucionales disponibles. Lo que debe mantenerse estable es su propósito, su lógica de intervención (o mecanismos) y sus criterios de seguimiento y ajuste.

8

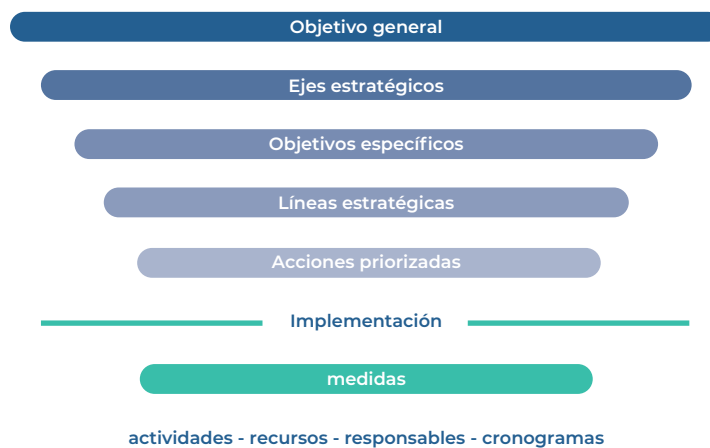
Para acceder al documento, consultar: Ministerio del Interior, 2025, [Diagnóstico general de la criminalidad y la violencia en Uruguay](#), AECA, IT/2025/02; [Complemento del Diagnóstico general de la criminalidad y la violencia en Uruguay](#), AECA IT/2025/03; [Documento Síntesis de los Encuentros por Seguridad](#).

1.3 Qué define y qué no define el Plan

El PNSP define:

- los problemas priorizados y su lógica de intervención;
- los objetivos transversales y los objetivos específicos por eje;
- un portafolio de intervenciones estratégicas por eje;
- las articulaciones institucionales requeridas para su implementación;
- el marco de conducción, coordinación, implementación, monitoreo y rendición de cuentas;
- las reglas para la actualización periódica del Plan sobre la base de evidencia y aprendizaje.

Arquitectura del PNSP



Esta delimitación permite que el Plan conserve su carácter estratégico, sin confundir ese nivel con definiciones operativas que deberán precisarse en la implementación. El texto principal establece prioridades, criterios y orientaciones comunes; los documentos operativos y los instrumentos posteriores desarrollan esas definiciones según la secuencia, las capacidades y las decisiones de ejecución. En ese marco, el Plan no define compromisos operativos cerrados, pero sí establece parámetros indicativos de implementación para orientar la priorización y el ajuste.

1.4 Articulación con otros instrumentos de política pública

La seguridad pública requiere un abordaje interagencial. Por eso, el PNSP se articula con políticas e instrumentos vinculados, entre otros ámbitos, a la justicia, las políticas sociales, la educación, la salud, el empleo, las drogas, la transformación digital, la gobernanza de datos y la cooperación internacional.

Esta articulación no supone una mera yuxtaposición de programas o instituciones, sino la convergencia de capacidades estatales en torno a objetivos compartidos de reducción de violencia, control de riesgos y protección de poblaciones vulnerables.

Cada articulación relevante debe expresar, al menos, tres elementos: un objetivo compartido, una responsabilidad institucional y un mecanismo de coordinación. Con ese criterio, el Plan busca integrar políticas sectoriales por resultados y no solo por afinidad temática o proximidad administrativa.

1.5 Documentos que integran el proceso del PNSP

El PNSP se apoya en un conjunto de documentos complementarios, con funciones diferenciadas pero articuladas entre sí. El texto principal establece la dirección estratégica, las prioridades y las reglas comunes de implementación. Los documentos operativos presentan el detalle por acción, incluyendo sus principales características, temporalidad, instituciones asociadas, costos, riesgos, articulaciones y fuentes de evidencia.

Esta organización permite distinguir con claridad entre el nivel estratégico del Plan y el nivel de especificación de sus acciones. De ese modo, el texto principal fija el rumbo general, mientras que los documentos operativos aportan el detalle necesario para orientar la implementación, la priorización y el ajuste. Todos los documentos se publicarán en el sitio oficial del PNSP,⁹ con el fin de reforzar la transparencia, el acceso a fuentes y la rendición de cuentas.

9 Sitio oficial del PNSP: <https://www.gub.uy/plan-nacional-seguridad-publica>.

Enfoque y principios

2

2. Enfoque y principios

Este capítulo fija el marco normativo y los criterios de decisión que rigen todo el Plan. Su función es traducir los principios en reglas aplicables para priorizar, ajustar y rendir cuentas de manera consistente en todos los ejes.

2.1 Marco normativo, principios rectores y enfoques transversales

Los principios del PNSP expresan la visión adoptada por el Estado uruguayo sobre la seguridad pública y establecen el marco normativo que orienta su diseño, implementación, monitoreo y evaluación. En total, el PNSP se rige por doce principios rectores, que definen los criterios para que las políticas de seguridad sean legítimas, eficaces, democráticas y respetuosas de los derechos humanos.¹⁰ A continuación, se presentan, de forma sintética, sus núcleos conceptuales.

En primer lugar, el PNSP concibe la seguridad pública como una función constitutiva del Estado, vinculada a la protección efectiva de derechos y a la garantía de la convivencia democrática. La acción pública en esta materia exige el fortalecimiento permanente de la legalidad, el debido proceso y el respeto irrestricto de los derechos humanos como base de legitimidad y eficacia.

En segundo lugar, el Plan reafirma la conducción civil de la política de seguridad y la profesionalidad de la Policía, promoviendo una fuerza pública capacitada, equipada y dignificada, que actúe bajo dirección política legítima, con apego a la ley y conforme a los más altos estándares democráticos.

Asimismo, el PNSP incorpora de forma transversal la no discriminación, la perspectiva de género y la protección de poblaciones vulnerables, reconociendo que los riesgos, los impactos y las respuestas frente a la violencia no se distribuyen de manera homogénea en la sociedad, y que las políticas deben contemplar esas desigualdades mediante respuestas diferenciadas y verificables.

Desde una visión integral, el Plan exige la articulación equilibrada entre la promoción de la convivencia pacífica, la prevención de la violencia y la criminalidad, el control del delito y la sanción penal, evitando respuestas fragmentadas o unidimensionales, y priorizando la

10 Para acceder al documento, consultar: [Declaración de principios del Plan Nacional de Seguridad Pública](#).

reducción del daño en los delitos más graves, en los grupos poblacionales y los territorios más afectados.

La integridad de la fuerza pública constituye un principio irrenunciable del PNSP, orientado a prevenir, detectar y sancionar la corrupción, el uso indebido de la fuerza y toda forma de conducta incompatible con la función policial y la confianza pública.

El Plan se sustenta también en el principio de corresponsabilidad, reconociendo que la seguridad pública exige una coordinación sostenida entre las agencias del Estado, los partidos políticos, la sociedad civil, la academia y el sector productivo.

Finalmente, el PNSP adopta un enfoque de políticas basadas en evidencia, transparencia y control democrático, promoviendo decisiones informadas por datos y evaluaciones rigurosas, el acceso público a la información y la rendición de cuentas ante la ciudadanía y las instituciones.

De forma transversal, estos principios se operacionalizan mediante enfoques de género, etario, territorial, de derechos humanos y de economías criminales, que orientan la priorización, el diseño y la implementación de intervenciones. Su aplicación no es declarativa: debe expresarse en la selección de problemas, en la secuencia de intervención, en los criterios de asignación de capacidades y en las reglas de seguimiento y ajuste.

La aplicación de estos principios exige reglas de decisión cuando aparecen tensiones entre velocidad de respuesta, garantías, focalización y cobertura territorial. El Plan procesa esas tensiones con criterios explícitos de priorización, monitoreo y revisión de impactos no deseados. La política puede ajustar instrumentos, secuencia e intensidad según evidencia, pero mantiene compromisos de derechos, transparencia y rendición de cuentas en todos los ejes.

2.2 Criterios de aplicación en la decisión pública

Los principios del Plan orientan la decisión pública a través de criterios que ordenan la gestión cotidiana y permiten traducir valores en reglas de acción.¹¹ En concreto, estos criterios son tres:

- **Coherencia estratégica.** Toda decisión debe contribuir al objetivo del eje correspondiente y mantener una articulación con el conjunto del portafolio.
- **Proporcionalidad operativa.** La intensidad de la respuesta debe ajustarse a la gravedad del daño, la evidencia disponible y la capacidad institucional real.
- **Trazabilidad democrática.** Las decisiones claves deben dejar un registro explícito de su fundamento, de la evidencia considerada y de los mecanismos de seguimiento previstos.

¹¹ Para acceder al documento, consultar: Ministerio del Interior, 2025, [Declaración de principios del Plan Nacional de Seguridad Pública](#).

En la práctica, estos criterios operan como un filtro previo para decisiones de escalamiento, ajuste o priorización. Medidas con potencial impacto rápido pero sin condiciones suficientes de implementación se canalizan a fases piloto o de preparación. Iniciativas con base técnica sólida pero baja tracción territorial o institucional se ajustan en su diseño antes de ampliar cobertura.

La trazabilidad se operacionaliza mediante una bitácora de decisión para medidas prioritarias, que documenta el problema abordado, la decisión adoptada, la evidencia utilizada, los riesgos identificados y las condiciones de revisión. Este registro alimenta el ciclo de monitoreo y ajuste, preservando la coherencia estratégica y el control democrático del Plan.

Metodología y criterios de priorización

3

3. Metodología y criterios de priorización

Este capítulo define el método de decisión del Plan. En concreto, explica cómo se construyó y priorizó el portafolio de acciones estratégicas, y fija las reglas para vincular el diagnóstico, la participación social, la evidencia y las decisiones de implementación. Su propósito es hacer explícito cómo se transformaron insumos diversos en prioridades, secuencias y criterios de acción comparables y trazables.

3.1 Definiciones operativas

Para sostener la consistencia del diseño y de la implementación, el Plan utiliza un conjunto común de definiciones operativas que permiten leer el documento con un mismo criterio a lo largo de todos sus capítulos.

Se entiende por:

- **Eje:** un portafolio estratégico temático que agrupa problemas, objetivos y acciones priorizadas.
- **Problema:** una formulación sintética del daño y de las brechas de respuesta estatal asociadas.
- **Estrategia:** una lógica de intervención que ordena prioridades, secuencia y condiciones de implementación.
- **Objetivo:** un resultado estratégico esperado en el eje, sin confundir fin con medio.
- **Línea estratégica:** una agrupación funcional de acciones que comparten mecanismos de cambio y contribuyen de forma trazable a uno o más objetivos del eje.
- **Acción:** una intervención priorizada para mover resultados del eje, con síntesis estratégica presentada en el texto principal y detalles de implementación en los documentos operativos.
- **Naturaleza de la intervención:** clasificación de las acciones, con las siguientes categorías: normativa, programática, fortalecimiento institucional, comunicación o multicomponente.

- **Secuencia temporal:** clasificación orientativa de implementación en el corto (2026-2027), mediano (2028-2031) y largo plazo (2032-2035), sujeta a ajustes por evidencia y viabilidad operativa.
- **Señales de seguimiento:** indicadores de desempeño y alertas tempranas de implementación para un ajuste oportuno.
- **Ficha celular:** formato utilizado en los documentos operativos para registrar propósito, descripción, naturaleza, instituciones asociadas, secuencia y evidencia por acción.

La conexión entre estos componentes se lee de forma secuencial. Cada eje define un problema, una estrategia, los objetivos y las acciones. En el texto principal, las acciones se presentan agrupadas por líneas estratégicas para mantener claridad y trazabilidad con los objetivos del eje. Una misma acción puede contribuir a más de un objetivo cuando comparte mecanismo causal y condiciones operativas en común. La articulación entre ejes exige reciprocidad y consistencia: si un eje declara un vínculo operativo con otro, ese vínculo debe reflejarse de manera explícita en ambos ejes.

3.2 Proceso de elaboración del PNSP

El diseño del PNSP se organizó en fases complementarias, con productos verificables en cada una.

En concreto, el proceso incluyó:

- **Diagnóstico:** elaboración inicial de un informe técnico como base para identificar daños prioritarios, tendencias, patrones de concentración territorial y brechas de capacidad institucional.¹²
- **Encuentros por Seguridad:** espacios amplios de interlocución orientados a profundizar el diagnóstico, contrastar interpretaciones, identificar prioridades y perfilar posibles líneas de intervención, con registro trazable de aportes, consensos y disensos.¹³
- **Propuesta técnica:** construcción programática basada en evidencia, mediante un proceso de integración y filtrado progresivo que traduce los insumos disponibles en un portafolio de acciones técnicamente consistentes.
- **Propuesta política:** definición de prioridades finales por parte de la conducción política, considerando explícitamente la viabilidad normativa, financiera y operativa de las acciones, así como su coherencia estratégica y su secuencia de implementación y revisión.

12 Para acceder al documento, consultar: Ministerio del Interior, 2025, *Diagnóstico general de la criminalidad y la violencia en Uruguay*, AECA, IT/2025/02; *Complemento del Diagnóstico general de la criminalidad y la violencia en Uruguay*, AECA IT/2025/03. Ministerio del Interior, 2025. Documento Síntesis de los Encuentros por Seguridad.

13 Para acceder al documento, consultar: Ministerio del Interior, 2025, *Documento Síntesis de los Encuentros por Seguridad*.

- **Validación social:** registro formal de disensos institucionales, incorporado como un documento operativo tras la publicación del Plan, a efectos de dejar constancia fundada de eventuales desacuerdos sobre acciones específicas.

Esta secuencia convierte la decisión pública en una síntesis trazable entre evidencia, participación y factibilidad de implementación, e incorpora además una regla de exigencia proporcional: a mayor costo o complejidad, mayor debe ser la solidez de la evidencia, la preparación operativa y la validación previa antes de escalar.

Con este enfoque, el método no se limita a justificar decisiones ya adoptadas, sino que orienta cuándo avanzar, consolidar y corregir, preservando la coherencia del portafolio y la sostenibilidad de los resultados. Las observaciones surgidas en la validación social se registran con trazabilidad explícita en el documento operativo DO10 de este Plan, junto con sus fundamentos.

3.3 Fuentes de información y evidencia utilizadas

El Plan se apoya en un corpus de información y evidencia. La formulación integra en un solo marco la evidencia científica, los insumos institucionales y los surgidos de la participación social. Esa integración no supone equivalencia entre fuentes, sino una lectura combinada según la función que cada una cumple en el diseño del Plan.

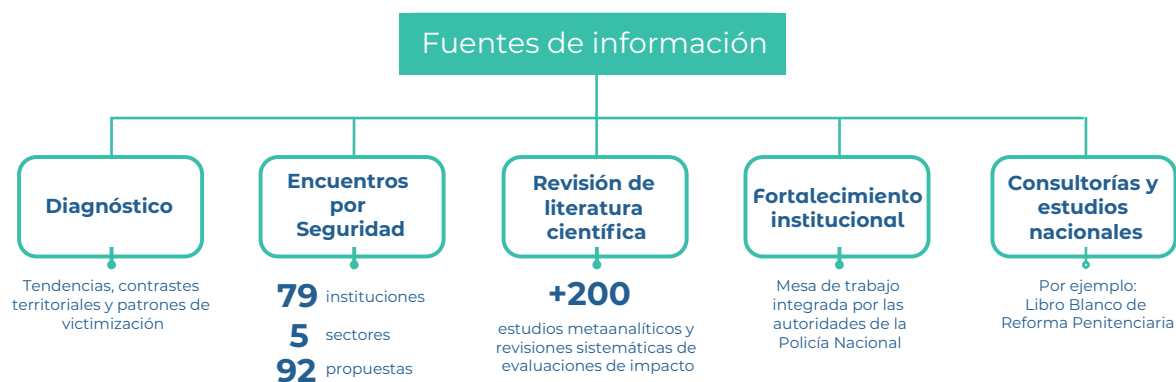
- Cada familia de fuentes cumple una función específica:
- **Diagnóstico e insumos técnicos institucionales:** para estimar la magnitud del daño, tendencias y brechas de capacidad.¹⁴
- **Encuentros por Seguridad y Plataforma de Participación Ciudadana Digital:** para construir legitimidad, recabar propuestas, conocer condiciones de factibilidad política y operativa, riesgos de implementación y señales territoriales.¹⁵
- **Mesa de fortalecimiento institucional:** para identificar, desde la propia Policía Nacional de Uruguay, las líneas de fortalecimiento institucional necesarias para alinear sus capacidades de formación, inteligencia, operativa y gobernanza con los objetivos del PNSP.¹⁶
- **Consultorías y estudios nacionales:** sobre temas como reforma penitenciaria, coordinación del sistema de justicia criminal y prevención de la violencia y el delito.

14 Para acceder al documento, consultar: Ministerio del Interior, 2025, [Diagnóstico general de la criminalidad y la violencia en Uruguay](#), AECA, IT/2025/02; [Complemento del Diagnóstico general de la criminalidad y la violencia en Uruguay](#), AECA IT/2025/03.

15 Para acceder al documento, consultar: Ministerio del Interior, 2025, [Documento Síntesis de los Encuentros por Seguridad](#).

16 Para más información, consultar el documento operativo DO8.

- **Revisión de literatura científica internacional:** para identificar intervenciones de mayor respaldo comparado y condiciones indispensables de implementación.¹⁷



La integración de evidencia se guía por tres criterios: pertinencia para el problema, transferibilidad al contexto uruguayo y accionabilidad para diseño, secuencia o seguimiento. Cuando hay tensión entre fuentes, la decisión sigue una ruta explícita: registrar el punto de tensión, comparar los supuestos y la calidad de evidencia, y definir la alternativa priorizada con justificación. Con ello, el Plan evita tanto la subordinación mecánica a la evidencia comparada como la adopción de propuestas sin respaldo suficiente para su implementación y evaluación.

3.4 Criterios de priorización de problemas y riesgos

La priorización opera en dos niveles conectados. En primer lugar, se priorizan problemas y riesgos para definir el foco estratégico del Plan. En segundo lugar, se priorizan acciones dentro de cada eje, con el fin de ordenar su secuencia de implementación y la asignación de capacidades.

En el plano sustantivo, el Plan pondera la gravedad del daño, la concentración territorial y la urgencia de intervención. En el plano de implementación, considera la coherencia entre ejes, las dependencias operativas, la viabilidad institucional, los costos, los plazos de maduración y la calidad de la evidencia disponible. Esta distinción permite separar la importancia del problema de la factibilidad y secuencia de la respuesta, sin perder la articulación entre ambas dimensiones.

Para asegurar comparabilidad y disciplina de ejecución, la priorización se organiza en tres clases prácticas:

¹⁷ Para acceder al documento, consultar: Trajtenberg, Sánchez de Ribera y Rojido, 2026, *Qué funciona para reducir la violencia, el delito y la reincidencia en Uruguay: una revisión rápida de la evidencia*.

- **Prioridad crítica de contención:** daño grave, alta concentración territorial y ventana de respuesta corta, con capacidades mínimas disponibles para actuar. Habilita la reasignación rápida de recursos y el seguimiento reforzado.
- **Prioridad de consolidación:** problemas relevantes con acciones en curso que requieren sostener resultados, asegurar gestión interinstitucional y cerrar brechas de coordinación. Protege la continuidad de intervenciones con desempeño suficiente.
- **Prioridad de desarrollo:** problemas emergentes o líneas con baja madurez operativa, que requieren preparación, pilotos y cierre de brechas antes de escalar. Condiciona la expansión al cumplimiento de hitos de diseño e implementación.

La regla de asignación es directa: se aplica contención cuando el daño es alto y la ventana de respuesta es corta; consolidación cuando existen acciones efectivas que requieren continuidad y coordinación; y desarrollo cuando una línea es prioritaria pero aún necesita fortalecerse antes de escalar.

La priorización se revisa periódicamente para evitar dos desvíos: sostener acciones de bajo rendimiento por inercia o desplazar recursos por presión coyuntural sin impacto sostenido. En cada caso, cada ajuste debe registrar su fundamento técnico, el impacto esperado y las condiciones de seguimiento. En esa regla reside una parte central de la plausibilidad del Plan: vincular restricciones reales de implementación con decisiones explícitas de asignación, secuencia y revisión.

3.5 Articulación entre diagnóstico, participación y decisión pública

El PNSP articula el diagnóstico, la participación y la evidencia mediante reglas explícitas de decisión pública, que permiten traducir insumos diversos en prioridades, secuencias y asignaciones verificables sin perder coherencia. Cada decisión relevante se adopta con un fundamento explícito, consideración de su viabilidad de implementación y trazabilidad de las fuentes utilizadas, lo que permite reconstruir el razonamiento que condujo a su adopción.

Esta trazabilidad cumple una doble función. En la gestión, habilita el ajuste oportuno cuando los supuestos de implementación no se verifican o las condiciones cambian. En la rendición de cuentas, permite explicar las decisiones adoptadas, las alternativas consideradas y los criterios aplicados, fortaleciendo el control democrático del Plan en términos comprensibles.

Las reglas metodológicas para el seguimiento, la evaluación y el eventual escalamiento o corrección de las acciones se desarrollan de manera integrada en el capítulo 6.5, para concentrar allí los estándares comunes de monitoreo, evaluación y mejora continua del portafolio.

Objetivos



4. Objetivos

Este capítulo fija la dirección estratégica del Plan para todo el período 2025-2035. Define el resultado general, los objetivos transversales que ordenan la conducción interinstitucional, la lógica temporal de implementación y la regla para priorizar, ejecutar y ajustar el portafolio. Su función es convertir el diagnóstico y la evidencia en decisiones públicas comparables y trazables entre ejes, con foco en fortalecer la capacidad estatal sostenida para producir resultados.

4.1 Objetivo general del PNSP

El objetivo general del PNSP es reducir la violencia en sus manifestaciones más graves y enfrentar las principales amenazas criminales del país en el período 2025-2035. Para lograrlo, el Plan fortalece las capacidades estatales de prevención, control, investigación y sanción; protege a las poblaciones vulnerables; y aplica políticas integrales basadas en evidencia de manera corresponsable y con participación ciudadana.

Este objetivo combina un resultado y una forma de conducción. El resultado es reducir daños graves y contener las amenazas de mayor impacto social. La forma de conducción es coordinar a las instituciones, asignar capacidades con criterios de prioridad, sostener el control democrático y ajustar instrumentos con evidencia de implementación.

4.2 Objetivos estratégicos transversales

Los objetivos estratégicos transversales ordenan la conducción del Plan a lo largo de todo su ciclo de implementación y operan como criterios comunes para priorizar, coordinar y evaluar decisiones entre ejes de forma consistente.

- Conducir la política de seguridad pública y orientar el fortalecimiento de las capacidades estatales de prevención, control, investigación y sanción, con enfoque de derechos y orientación a resultados.
- Proteger a las poblaciones vulnerables —incluyendo mujeres, niñas, niños y adolescentes—, víctimas y territorios prioritarios, mediante respuestas integrales, continuas y focalizadas en los tramos donde el daño se concentra.

- Consolidar la gobernanza democrática, la integridad institucional, la transparencia y la rendición de cuentas como condiciones de legitimidad y efectividad de la política de seguridad.
- Construir y sostener un sistema de evidencia, datos e innovación que permita mejorar las políticas de seguridad en el tiempo y sostener el aprendizaje institucional.
- Asegurar la trazabilidad entre objetivos, acciones y evidencia, y promover una articulación coherente entre ejes que preserve la consistencia del portafolio.

Estos objetivos transversales traducen los principios normativos del Plan en criterios operativos de conducción, priorización y rendición de cuentas, y deben aplicarse de manera sistemática a lo largo de todo el ciclo de implementación. No sustituyen los objetivos específicos de cada eje: los ordenan, les dan consistencia común y permiten evaluar la conducción del Plan como un todo.

4.3 Horizonte temporal y lógica de implementación

El PNSP tiene un horizonte 2025-2035. No se organiza como una secuencia lineal, rígida o excluyente de proyectos aislados. En su lugar, adopta una lógica de acumulación progresiva por capas, con revisiones periódicas orientadas a ajustar el ritmo y la intensidad de las intervenciones según la evidencia de desempeño y las condiciones de implementación efectivamente verificadas en terreno.

Esta lógica estratégica —desarrollada en el capítulo 5— no define etapas cerradas, sino prioridades orientadoras de esfuerzo estatal: en una primera fase, la reducción de los daños de mayor gravedad; en una segunda, el fortalecimiento del control de factores habilitantes y de las capacidades de desarticulación; y, finalmente, la consolidación de la justicia y de la prevención como condiciones para sostener resultados y reducir recaídas del sistema en el tiempo.

En este marco, las distinciones entre acciones de corto, mediano y largo plazo no operan como compartimentos temporales, sino como una guía para ordenar la secuencia de intervención según la madurez de las capacidades disponibles, la viabilidad institucional y el riesgo de implementación. La regla temporal es avanzar cuando existen condiciones verificables y corregir cuando esas condiciones no se cumplen, preservando la coherencia estratégica y la sostenibilidad del portafolio. El criterio no es cumplir una cronología fija, sino sostener una secuencia de despliegue compatible con la capacidad real del Estado para producir resultados. Las instancias de validación y decisión asociadas a esta lógica se desarrollan en el capítulo 6 para sostener un ciclo estable de mejora.

4.4 Régimen de gestión de objetivos

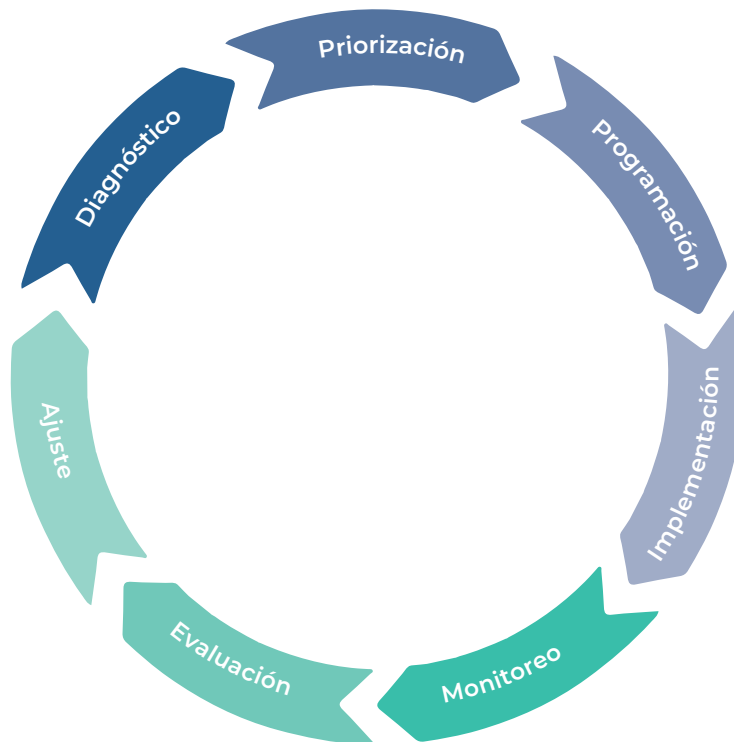
El cumplimiento de los objetivos del Plan responde a un ciclo de conducción, que integra la priorización, la programación presupuestal, la implementación y la evaluación en una secuencia coherente de decisión pública y responsabilidad institucional.

Este ciclo comprende cuatro decisiones encadenadas:

- **La definición de prioridades del período**, en función de la gravedad del daño, el desempeño reciente y las dependencias entre ejes.
- **La programación de recursos y responsabilidades**, estableciendo metas, instituciones asociadas y bloques de acción con roles claros.
- **El monitoreo de la ejecución y de los resultados tempranos**, mediante cortes periódicos comparables que permitan leer tendencias y corregir a tiempo.
- **El ajuste del portafolio**, con decisiones explícitas de acelerar, consolidar, rediseñar o suspender acciones cuando corresponda.

Esta regla permite que el texto principal del Plan mantenga la estabilidad estratégica, mientras que los documentos operativos absorben detalles de implementación por acción. La separación protege la coherencia política del Plan y habilita la adaptación continua, con trazabilidad explícita de las decisiones adoptadas y de sus fundamentos sin perder el rumbo.

Ciclo de gestión y aprendizaje del PNSP



Los mecanismos de gobernanza, seguimiento y ajuste del ciclo de implementación se desarrollan en el capítulo 6. Los documentos operativos, por su parte, presentan el detalle de las acciones que integran el portafolio del Plan.

4.5 Estrategia de despliegue por fases e hitos clave

La implementación del PNSP es acumulativa: se construye por capas. No todos los ejes avanzan con la misma intensidad en cada momento, pero el conjunto del Plan mantiene continuidad. La lógica de fases define prioridades de esfuerzo estatal para ordenar recursos, coordinación y secuencia de decisiones sin perder la coherencia del portafolio ni interrumpir las acciones que muestran capacidad de respuesta o resultados.

- **Fase 1. Control y estabilización (2026-2027):** concentra capacidades en la reducción del daño letal, el control de factores clave, la protección de casos de alto riesgo y la puesta en marcha de mecanismos de coordinación con seguimiento común desde el inicio.
- **Fase 2. Desarticulación e integración sistémica (2028-2031):** profundiza la investigación, la articulación interinstitucional, la persecución patrimonial y la mejora de la judicialización y la ejecución penal para sostener y ampliar resultados.
- **Fase 3. Sostenibilidad y prevención estructural (2032-2035):** consolida capacidades de prevención de mediano y largo plazo, la atención posegreso penitenciario, la calidad institucional y la resiliencia frente a amenazas emergentes como base de estabilidad.

El pasaje entre fases se orienta por condiciones verificables y no exclusivamente por el calendario. El capítulo 6.5 establece el marco de monitoreo, evaluación y ajuste a través del cual esas condiciones se verifican y, cuando corresponde, se adoptan decisiones de continuidad, ajuste, rediseño o transición de fase.

Ejes estratégicos. Portafolios prioritarios de intervención del Estado

5

5. Ejes estratégicos.

Portafolios prioritarios de intervención del Estado

Este capítulo presenta las intervenciones priorizadas del Plan, organizadas en siete ejes estratégicos. Cada eje reúne un problema prioritario, una estrategia general, objetivos específicos, líneas estratégicas, acciones priorizadas, secuencia temporal, articulaciones con otros ejes, tensiones y salvaguardas, y señales de seguimiento.

Los ejes 5.1 a 5.5 se concentran en la reducción de daños severos y en el control de factores habilitantes de violencia y criminalidad. Los ejes 5.6 y 5.7, en cambio, priorizan el fortalecimiento de capacidades institucionales y de prevención para sostener resultados en el tiempo.

La lectura ejecutiva del capítulo sigue una regla común en los siete ejes: permite identificar, en cada caso, tres cuestiones centrales:

- Qué daño prioritario reduce cada eje en el corto y mediano plazo.
- Qué capacidad estatal habilita para sostener resultados en el tiempo.
- Qué dependencias intereje deben cumplirse para evitar regresiones de desempeño.

Esta regla de lectura permite comparar ejes distintos bajo un mismo criterio y entender el capítulo como un portafolio integrado, y no como una simple suma de intervenciones sectoriales.

Este criterio conecta el capítulo con la estrategia de despliegue por fases del capítulo 4 y con el régimen de ajuste periódico del capítulo 6. De ese modo, cada eje puede leerse a la vez como respuesta sustantiva a un problema específico y como parte de una secuencia más amplia de implementación del Plan.

No todas las acciones avanzan al mismo ritmo. Algunas requieren ejecución inmediata por la gravedad del daño. Otras exigen preparación normativa, interoperabilidad de datos o consolidación de capacidades antes de escalar. Esta diferencia de ritmo responde a la naturaleza de las intervenciones y a sus condiciones de implementación, y no a una jerarquía fija entre ejes. Esta regla de maduración evita expandir la cobertura sin calidad y protege la coherencia entre el diseño, el financiamiento y la ejecución a lo largo del período.

La lectura integrada del capítulo 5 también explicita interdependencias relevantes entre ejes: homicidios con armas e investigación, violencia de género con justicia y protección, narcotráfico con control logístico e inteligencia, y ciberdelitos y fraudes informáticos con investigación, evidencia digital y coordinación penal. Esto permite corregir desvíos a tiempo sin romper la coherencia estratégica del conjunto.

El detalle de diseño, dependencias, riesgos, instituciones asociadas y secuencias específicas de implementación se desarrolla en los documentos operativos DO1-DO7, que complementan este capítulo y permiten precisar la lógica de despliegue de cada acción.

5.1 Homicidios

Problema

El homicidio se consolidó como una violencia letal persistente que erosiona el derecho a la vida y debilita la confianza pública en la capacidad del Estado para proteger. Tras el aumento de 2018, Uruguay mantiene desde 2022 una tasa cercana a 11 homicidios por cada 100.000 habitantes, sin retomar una senda de descenso sostenido. El problema se concentra en territorios específicos, afecta sobre todo a varones jóvenes y ocurre con fuerte uso de armas de fuego en espacios abiertos, lo que favorece el escalamiento rápido de conflictos y aumenta su potencial letal.¹⁸

El problema combina dos dimensiones: la incidencia de la violencia letal y la capacidad de respuesta integrada. Cuando la prevención territorial, la investigación penal, la protección de víctimas y la gestión de información operan con baja coordinación, aumenta la impunidad efectiva y se prolongan dinámicas de retaliación o venganza. A esto se suman brechas de clasificación por motivación y contexto que reducen la precisión de las decisiones y dificultan ajustar a tiempo las intervenciones ante cambios en los patrones de violencia y letalidad.

Estrategia general del eje

Reducir de forma sostenida los homicidios requiere combinar de manera integrada el control focalizado, la prevención territorial, la mejora investigativa y la gobernanza de datos en una misma secuencia de intervención. Los mejores resultados aparecen cuando el Estado interviene de forma proactiva en puntos sensibles, con coordinación interinstitucional estable, legitimidad social y capacidad de corrección continua a lo largo de la implementación.¹⁹

Sobre esa base, el eje integra cinco frentes conectados: control territorial focalizado, investigación y esclarecimiento, disuasión focalizada sobre actores de alto riesgo, gobernanza interinstitucional de datos y prevención del femicidio. El principio de implementación es operar estos frentes en paralelo en territorios prioritarios y no como iniciativas aisladas entre sí.

La secuencia prioriza un arranque en zonas de mayor riesgo con tablero común desde el inicio, despliegue progresivo y ajuste ejecutivo periódico cuando se observan dificultades de desempeño. El eje combina capacidad coercitiva legítima con prevención territorial para reducir daño inmediato y sostener resultados acumulativos en el tiempo.

¹⁸ Ministerio del Interior. 2025, *Diagnóstico general de la criminalidad y la violencia en Uruguay*, AECA, IT/2025/02.

¹⁹ Trajtenberg, Sánchez de Ribera y Rojido, 2026, *Qué funciona para reducir la violencia, el delito y la reincidencia en Uruguay: una revisión rápida de la evidencia*; Ministerio del Interior, 2025. *Documento síntesis de los Encuentros por Seguridad*.

La gestión incorpora control de efectos no deseados, en especial desplazamiento de la violencia, estigmatización y pérdida de coordinación interinstitucional. La corrección de esos desvíos forma parte del diseño del Plan y se activa con señales tempranas de seguimiento.

Objetivos específicos del eje

El eje define cinco objetivos específicos:

- 1) |Reducir homicidios en territorios prioritarios.
- 2) Aumentar el esclarecimiento y reducir la impunidad efectiva.
- 3) Cortar dinámicas de escalamiento y retaliación en grupos y personas de alto riesgo de violencia letal.
- 4) Fortalecer la gobernanza de datos y la integración interinstitucional para orientar decisiones, medir resultados y ajustar estrategias con mayor precisión.
- 5) Reducir femicidios y otros homicidios en contextos de violencia doméstica.

Las líneas estratégicas del eje se organizan como vías de implementación complementarias para alcanzar los objetivos:

- **Línea 1. Control territorial y disuasión.** Ejecuta la contención inmediata de letalidad en microterritorios prioritarios y reduce el escalamiento entre grupos y personas de alto riesgo.
- **Línea 2. Investigación y medición.** Transforma la estabilización operativa en mayor esclarecimiento y menor impunidad, con gobernanza de datos para ajustar decisiones.
- **Línea 3. Protección y prevención.** Sostiene una matriz de protección, previene el femicidio y refuerza la estabilidad territorial de mediano plazo.

En la sección siguiente se desarrolla cada línea con sus acciones y se explicita cómo cada paquete de acciones cumple objetivos concretos del eje de manera trazable.

Acciones prioritarias

Las acciones prioritarias se presentan por línea estratégica para mostrar cómo cada línea operacionaliza los objetivos del eje y cómo el conjunto produce reducción sostenida de homicidios sin perder foco.

Línea estratégica 1. Control territorial y disuasión

Esta línea cumple la función de estabilización inmediata del eje. Cuando la violencia letal se concentra en pocos microterritorios, la respuesta eficaz consiste en concentrar recursos con continuidad operativa y reglas de actuación claras. Su aporte principal es avanzar sobre el ob-

jetivo 1, reducir homicidios en territorios prioritarios, y sobre el objetivo 3, cortar dinámicas de escalamiento y retaliación, en la etapa más sensible de contención de la violencia.

La lógica de intervención combina presencia policial focalizada con disuasión sobre los actores de mayor riesgo para cortar escaladas antes de nuevos homicidios. Esta combinación exige coordinación con investigación y lectura territorial para evitar dos desvíos frecuentes: saturación esporádica sin dirección y desplazamiento de la violencia hacia áreas vecinas. Por eso, la línea se diseña como entrada operativa del eje y no como un bloque aislado. En términos de objetivos del eje, esta línea ejecuta los objetivos 1 y 3 y crea la base operativa para que el objetivo 2, aumentar esclarecimiento y reducir impunidad efectiva, avance con mayor tracción desde el inicio.

Acciones priorizadas de la línea:

- **Patrullaje focalizado en zonas de alta incidencia.** Esta acción concentra el despliegue policial y la prevención territorial en microzonas de mayor riesgo, con presencia sostenida y lectura operativa frecuente del territorio. En lugar de operativos dispersos, prioriza la continuidad de intervención para anticipar escaladas, mejorar el control territorial y ordenar la respuesta estatal local. Su aporte esperado es reducir eventos letales y estabilizar dinámicas de violencia mientras se fortalecen los canales de coordinación para la prevención social, situacional y comunitaria en el territorio. Con esa lógica, contribuye de forma directa al objetivo 1, reducir homicidios en territorios prioritarios, y al objetivo 3, cortar dinámicas de escalamiento y retaliación. Naturaleza de la intervención: multicomponente.
- **Disuasión focalizada.** Esta acción orienta capacidades estatales hacia grupos e individuos de mayor riesgo de perpetrar homicidios, con reglas claras, consecuencias creíbles y opciones reales de salida. La combinación de focalización, seguimiento y coordinación interinstitucional busca cortar ciclos de retaliación sin ampliar la presión sobre la población de bajo riesgo innecesariamente. Su efectividad depende de inteligencia policial, coordinación institucional y monitoreo continuo para ajustar criterios y prevenir efectos no deseados. El vínculo con objetivos es directo sobre el objetivo 3, cortar dinámicas de escalamiento y retaliación, y complementario sobre el objetivo 1 al reducir presión letal en zonas de alta conflictividad. Naturaleza de la intervención: programática.

Línea estratégica 2. Investigación y medición

Esta línea es la bisagra entre la reducción de daño inmediato y la sostenibilidad de resultados. Sin mejora de investigación y sin datos válidos y comparables, el eje puede contener episodios, pero no reducir de forma persistente la impunidad efectiva ni sostener esa reducción en el tiempo. Por eso, su función central es avanzar sobre el objetivo 2, aumentar el esclarecimiento y reducir la impunidad efectiva, y sobre el objetivo 4, fortalecer la gobernanza de datos y la integración interinstitucional para decidir y ajustar con mayor calidad.

El cambio clave es pasar del análisis posterior de los hechos a la toma de decisiones con información disponible en plazos cercanos al evento, con estándares comunes de regis-

tro y validación. Esto requiere un uso ejecutivo de información con criterios explícitos de priorización, para asignar recursos, corregir hipótesis y sostener judicialización. También ordena la conexión con el eje del sistema de justicia criminal (5.6) para que investigación, decisión judicial y seguimiento no operen como tramos desconectados. En términos de resultados del eje, esta línea ejecuta los objetivos 2 y 4. Al mismo tiempo, fortalece el objetivo 1, al transformar el control territorial en una reducción más sostenida de la letalidad en el mediano plazo.

Acciones priorizadas de la línea:

- **Fortalecer las investigaciones: esclarecimiento y protección de testigos.** Esta acción mejora la calidad técnica del ciclo investigativo desde la escena hasta la etapa judicial, reduciendo los tiempos muertos y la pérdida de evidencia clave. Integra protocolos, capacidades analíticas y coordinación entre policía, Fiscalía y pericias técnicas para aumentar el esclarecimiento en hechos complejos. El resultado esperado es menor impunidad efectiva y menor probabilidad de nuevas represalias asociadas a ausencia de sanción. El aporte principal de la acción es al objetivo 2, aumentar el esclarecimiento y reducir la impunidad efectiva, con impacto acumulativo sobre el objetivo 1 al disminuir la repetición de violencia letal. Naturaleza de la intervención: fortalecimiento institucional.
- **Mesa de validación interinstitucional de datos de homicidio y femicidio.** Esta acción crea una instancia permanente para acordar criterios, depurar registros, triangular fuentes y sostener un uso operativo de información clave para decidir mejor. Su función es transformar datos dispersos en información validada, decisiones de priorización territorial e investigativa con revisiones periódicas de calidad y consistencia. También habilita ajustes tempranos del eje cuando cambian patrones de riesgo o de rendimiento institucional. En términos de objetivos, esta acción ejecuta de forma directa el objetivo 4, fortalecer gobernanza de datos e integración interinstitucional, y habilita mejor cumplimiento del objetivo 2. Naturaleza de la intervención: fortalecimiento institucional.

Línea estratégica 3. Protección y prevención

Esta línea incorpora la dimensión de protección que el eje necesita para sostener legitimidad y resultados. Su función es evitar que la reducción de homicidios dependa solo de coerción e investigación, integrando respuestas que corten trayectorias de alto riesgo antes de nuevos eventos letales. En términos de objetivos, esta línea aporta al objetivo 5, reducir femicidios y otros homicidios en contextos de violencia doméstica, y refuerza los objetivos 1 y 3 en contextos donde la fragilidades institucional y territorial aceleran el escalamiento letal.

Operativamente, el foco está en asegurar continuidad en puntos de mayor fragilidad —en especial en violencia armada y violencia doméstica de alta gravedad— mediante la integración de prevención territorial, protección de víctimas y respuesta institucional en una misma trayectoria de caso. Ese encadenamiento es condición para cumplir el objetivo 5 y sostener, al mismo tiempo, los objetivos 1 y 3 en territorios prioritarios donde la discontinuidad de la gestión acelera el escalamiento letal.

Acciones priorizadas de la línea:

- **Atención a víctimas de violencia armada.** Esta acción organiza una respuesta continua desde la atención médica de urgencia hasta el acompañamiento posterior para reducir el riesgo de retaliación y revictimización. En centros de salud priorizados, integra derivación a apoyos especializados y seguimiento de caso para cortar cadenas de violencia asociadas a lesiones por arma de fuego. Su aporte es disminuir el escalamiento letal y sostener la protección en situaciones de alta vulnerabilidad. En términos de objetivos, contribuye de forma directa al objetivo 3, cortar dinámicas de escalamiento y retaliación, y refuerza el objetivo 1 en territorios prioritarios. Naturaleza de la intervención: programática.
- **Mediación comunitaria.** Esta acción instala mecanismos de desescalada temprana en barrios con alta conflictividad para intervenir antes de que disputas cotidianas deriven en violencia letal. La mediación se articula con servicios públicos y actores comunitarios para sostener acuerdos, derivaciones y presencia territorial continua. El efecto esperado es incrementar la eficacia colectiva, reducir retaliaciones y fortalecer condiciones de convivencia local. Su contribución directa es al objetivo 3, cortar dinámicas de escalamiento y retaliación, y al objetivo 1, reducir homicidios en territorios prioritarios, a través de la prevención comunitaria de conflictos. Naturaleza de la intervención: programática.
- **Reducir femicidios mediante un sistema integrado de respuesta.** Esta acción fortalece la respuesta del Estado en casos denunciados de violencia basada en género y/o violencia doméstica mediante un circuito integrado que combina entrada unificada de denuncia, clasificación estandarizada de riesgo (incluido riesgo letal) y activación oportuna de medidas de protección, con seguimiento continuo del caso para evitar escalamiento letal. El modelo se apoya en protocolos operativos y formación obligatoria para operadores de primera línea, despliegue territorial en nodos priorizados y trazabilidad/supervisión para reducir demoras, quiebres de coordinación e incumplimientos. Su contribución central es cumplir el objetivo 5 (reducir femicidios y otros homicidios en contextos de violencia doméstica) y reforzar el objetivo 3 en casos de alto riesgo con potencial letal. Naturaleza de la intervención: multicomponente.

Secuencia temporal del eje

La secuencia temporal del eje organiza las tres líneas como un solo paquete de contención, esclarecimiento y protección sostenida, en coherencia con la sección 4.5. La lógica es acumulativa: primero se reduce la presión letal en territorios prioritarios, luego se transforma esa estabilización en reducción de impunidad efectiva y finalmente se consolida la prevención para sostener resultados sin depender de intensidad coercitiva permanente.

La secuencia por fase se resume así:

- **Fase 1.** Predomina la línea de control territorial y disuasión, con apoyo inicial de investigación y medición para conducción básica y de protección y prevención para casos de riesgo alto.

- **Fase 2.** Gana centralidad la línea de investigación y medición para aumentar esclarecimiento y sostener judicialización, mientras la línea territorial mantiene capacidad selectiva de contención y la línea de protección evita quiebres en la gestión.
- **Fase 3.** Se consolida la línea de protección y prevención como soporte de estabilidad, con las otras dos líneas activas para corrección temprana y respuesta frente a rebrotes.

En este eje, la fase define prioridad de esfuerzo y no habilita pausas en acciones estratégicas. La temporalidad por acción se presenta en las fichas del documento operativo DO1 y se recalibra en cortes periódicos. El tránsito entre fases exige señales suficientes de mejora en los homicidios de territorios priorizados, en la calidad investigativa y en la continuidad institucional de la respuesta. Cuando esos umbrales mínimos caen, el eje concentra gestión en consolidar operación antes de ampliar cobertura o complejidad de despliegue.

Articulación con otros ejes

La reducción de homicidios se sostiene solo cuando este eje opera como nodo de coordinación con los demás ejes del portafolio. La presión sobre la letalidad en territorios de alta vulnerabilidad pierde eficacia si no se conecta, en el mismo ciclo operativo, con control de armas, investigación penal, prevención comunitaria y protección de casos de alto riesgo en violencia doméstica.

Articulaciones prioritarias:

- **Eje de violencia de género y contra niñas, niños y adolescentes (5.2).** Asegura prevención y continuidad de respuesta en casos de riesgo alto de femicidio.
- **Eje de control de armas de fuego y municiones (5.3).** Reduce disponibilidad letal en entornos de conflicto y mejora capacidad de interrupción de escalamiento armado.
- **Eje de narcotráfico y economías criminales (5.4).** Permite intervenir violencia territorial asociada a mercados ilícitos y cortar ciclos de retaliación entre grupos criminales.
- **Eje del sistema de justicia criminal (5.6).** Convierte la actividad investigativa en judicialización efectiva y reduce la impunidad persistente.
- **Eje del sistema de prevención del delito y la violencia (5.7).** Sostiene la gestión territorial para evitar el rebrote de la violencia luego de la estabilización inicial.

La gestión de esta articulación se apoya en señales compartidas de letalidad, impunidad efectiva y continuidad de caso, con cortes regulares de revisión técnica para corregir desajustes de prioridad, secuencia y cobertura entre ejes. Este mecanismo evita respuestas simultáneamente intensas pero desconectadas, y permite que la reducción de homicidios se traduzca en estabilidad acumulativa del sistema.

Tensiones y salvaguardas

El eje asume tensiones operativas desde su diseño. La misma intensidad que permite contener letalidad en el corto plazo puede generar efectos adversos si no se acompaña con reglas de coordinación, integridad y corrección temprana. Por eso, la gestión de riesgos se incorpora como parte estructural de la implementación y no como ajuste tardío.

Tensiones relevantes y salvaguardas:

- **Riesgo de desplazamiento territorial de la violencia.** La presión focalizada puede mover dinámicas violentas a zonas vecinas. La salvaguarda es el monitoreo territorial continuo y el reequilibrio de despliegue.
- **Riesgo de deterioro de legitimidad por saturación sin dirección.** La intensidad operativa sin criterios claros debilita la cooperación comunitaria y reduce la calidad de la información. La salvaguarda es el uso proporcional de la fuerza, trazabilidad de decisiones y supervisión periódica de prácticas.
- **Riesgo de desacople entre control territorial e investigación penal.** Si la contención no se traduce en investigación y judicialización, la impunidad efectiva se mantiene y reaparece la violencia. La salvaguarda es la priorización conjunta de casos y seguimiento integrado de tiempos decisivos del ciclo investigativo.
- **Riesgo de quiebre de continuidad en casos de alta vulnerabilidad.** Cuando la protección de víctimas y la prevención comunitaria quedan fuera de la secuencia operativa, se incrementa la exposición a retaliación y femicidio. La salvaguarda es la coordinación obligatoria con los ejes de violencia de género y contra niñas, niños y adolescentes (5.2) y del sistema de prevención del delito y la violencia (5.7) para sostener la atención de los casos.

Señales de seguimiento

El seguimiento del eje prioriza señales para decidir ajustes de gestión y sostener la trazabilidad estadística. La lectura se organiza en tres planos: presión letal, desempeño institucional y continuidad de coordinación intereje. Esta estructura permite distinguir si un desvío exige ajuste territorial, ajuste investigativo o ajuste de articulación con otros ejes.

Señales operativas para ajuste:

- **Presión letal en territorios priorizados.** Evolución de homicidios consumados y de heridos por arma de fuego en zonas de alta conflictividad para detectar escalamiento temprano y recalibrar la intensidad de despliegue.
- **Impunidad efectiva y capacidad investigativa.** Tasa de esclarecimiento y tiempos decisivos del ciclo investigativo para evaluar si la contención territorial se traduce en judicialización sostenible.

- **Continuidad de protección en casos de alto riesgo.** Evolución de homicidios a mujeres por violencia basada en género y trazabilidad de respuestas coordinadas con el eje de violencia de género y contra niñas, niños y adolescentes (5.2).
- **Calidad del circuito interinstitucional de datos.** Regularidad de validación, consistencia de registro y uso efectivo de la información en decisiones operativas para evitar una conducción fragmentada.
- **Calidad de la coordinación intereje.** Cumplimiento de acuerdos operativos con los ejes de control de armas de fuego y municiones (5.3), narcotráfico y economías criminales (5.4), fortalecimiento del sistema de justicia criminal (5.6), y sistema de prevención del delito y la violencia (5.7), con foco en la atención sostenida de casos y la oportunidad de respuesta.

Resumen visual y remisión a documentos operativos

La siguiente figura sintetiza la arquitectura del Eje 1, mostrando la relación entre objetivos, líneas estratégicas y acciones priorizadas. El esquema ilustra su lógica integrada: las líneas estratégicas contribuyen simultáneamente a varios objetivos y operan de forma coordinada, no como intervenciones aisladas.

Eje 1 - Homicidios

Arquitectura de intervención por objetivos, líneas estratégicas y acciones priorizadas

Línea estratégica	Acciones priorizadas	Objetivo 1 Zonas y puntos calientes	Objetivo 2 Esclarecimiento penal	Objetivo 3 Escalamiento y retaliación	Objetivo 4 Gobernanza de datos	Objetivo 5 Reducir femicidios
Control territorial y disuasión	Patrullaje focalizado en zonas de alta incidencia	●		●		
	Disuasión focalizada			●		
Investigación y medicación	Fortalecer investigaciones		●			
	Mesa técnica interinstitucional de datos de homicidio y femicidio				●	
Protección y prevención	Atención a víctimas de violencia armada			●		
	Mediación comunitaria	●		●		
	Reducir el femicidio con la debida diligencia					●

La secuencia de implementación, la temporalidad específica por acción, las instituciones asociadas y las fuentes con trazabilidad documental se desarrollan en las fichas del documento operativo DO1.

5.2 Violencia de género y contra niñas, niños y adolescentes

Problema

Después del eje 5.1, que aborda la violencia letal consumada, este eje se concentra en trayectorias de violencia que pueden escalar rápidamente si la respuesta es tardía o fragmentada. La violencia basada en género y la violencia contra niñas, niños y adolescentes constituyen graves violaciones a los derechos humanos.

Estas formas de violencia configuran un entramado persistente, que combina factores estructurales, culturales y de desigualdad. La alta prevalencia, la reiteración de casos y las deficiencias en la respuesta institucional subrayan la necesidad de políticas públicas integrales, sostenidas y basadas en evidencia. Se requiere avanzar en sistemas de protección efectivos, mejorar la articulación interinstitucional, implementar mecanismos de alerta temprana y fortalecer el acceso a la justicia con enfoque de género.

El problema combina incidencia de daño y respuesta institucional fragmentada. Esto se traduce en trayectorias interrumpidas entre protección y justicia, aumenta la revictimización y reduce la capacidad de prevenir nuevos hechos.

El diagnóstico del eje identifica nudos que explican esa brecha entre la necesidad y la respuesta: detección, acceso desigual a los servicios según territorio, procedimientos que repiten relatos y generan desgaste en las víctimas, una continuidad débil de caso entre instituciones y un uso insuficiente de información compartida para priorizar y corregir la implementación. Esta combinación produce una respuesta estatal tardía, desigual y a veces interrumpida, que no garantiza una protección sostenida en el tiempo.

Estrategia general del eje

Reducir de forma sostenible la violencia basada en género, doméstica y contra niñas, niños y adolescentes requiere una ruta continua que integre la protección, la justicia y la prevención.²⁰ Por ello, la respuesta debe operar como un sistema integrado y no como una suma de programas aislados. Debe articular la respuesta legal y judicial para reducir la revictimización, el apoyo integral a víctimas y sobrevivientes, asegurar el acceso a la justicia; con prevención sostenida en la comunidad, los centros educativos, culturales y deportivos durante todo el ciclo vital.

Sobre estos frentes se apoya una capa habilitante de coordinación interinstitucional y trazabilidad de casos. La gestión debe operar de forma integral, asegurando detección oportuna.

²⁰ En este eje, “protección” no se limita a medidas judiciales: incluye medidas inmediatas y sostenidas desde el primer contacto (con o sin denuncia), y se articula con la ruta judicial (denuncia, medidas, decisiones y su ejecución) cuando corresponde.

tuna, atención adecuada, protección eficaz y reparación del daño con enfoque territorial, y sostener metas verificables de cobertura y calidad.

Los casos de alto riesgo requieren detección oportuna para una rápida y adecuada respuesta interinstitucional. Uno de los principales desafíos para lograrlo es el diseño, la implementación y el seguimiento de instrumentos consensuados y basados en evidencia, que posibiliten que cada componente del sistema de respuesta pueda cumplir con su responsabilidad. La tecnología debe operar como una herramienta de soporte, complementaria a la capacidad profesional, para fortalecer la detección, la trazabilidad y el seguimiento de la respuesta en todo el proceso.²¹

Objetivos específicos del eje

Los objetivos del eje ordenan los resultados esperados en prevención, atención, protección, sanción y reparación, sin confundir el objetivo con el medio de intervención.

- 1) Asegurar la protección a través de una respuesta integral, continua y con enfoque de género y territorial.
- 2) Mejorar el acceso a la justicia, garantizando el ejercicio efectivo de los derechos y reduciendo el riesgo de revictimización a través de procesos y procedimientos adecuados, con operadores especializados y calidad de evidencia.
- 3) Prevenir y detectar tempranamente la violencia en ámbitos educativos, de salud, comunitarios y del entorno digital.
- 4) Promover la aprobación de protocolos y la creación de espacios de intervención con ofensores.
- 5) Intervenir sobre los factores estructurales que generan la violencia doméstica, de género y contra niños, niñas y adolescentes.
- 6) Mejorar el registro y la calidad de los datos, así como la coordinación interinstitucional para asegurar la integralidad y la trazabilidad de la respuesta.

Las líneas estratégicas del eje se organizan como vías de implementación para alcanzar los objetivos:

- **Línea 1. Protección y justicia de casos.** Ejecuta la respuesta al problema, asegurando un proceso de protección integral y acceso a la justicia oportuno y eficaz.
- **Línea 2. Prevención temprana y trayectorias de protección.** Opera sobre los factores estructurales, actuando sobre las causas de la violencia de género, doméstica y hacia niños, niñas y adolescentes, evitando el escalamiento de riesgo en los ámbitos familiares, educativos, comunitarios, de salud y digitales.

²¹ Trajtenberg, Sánchez de Ribera y Rojido, 2026, *Qué funciona para reducir la violencia, el delito y la reincidencia en Uruguay: una revisión rápida de la evidencia*.

- **Línea 3. Capacidades institucionales, datos y calidad de implementación.** Garantiza la coordinación, la trazabilidad y la mejora continua de la respuesta para sostener resultados.

En la sección siguiente se desarrolla cada línea con sus acciones y se explicita cómo cada paquete de acciones cumple objetivos concretos del eje.

Acciones prioritarias

Las acciones prioritarias se presentan por línea estratégica para mostrar, de forma explícita, cómo cada bloque aporta a los objetivos del eje y cómo el conjunto construye una ruta integrada de protección, prevención y calidad institucional.

Línea estratégica 1. Protección y justicia de casos

Esta línea integra la protección, la investigación y la respuesta judicial en una sola ruta de caso para reducir la revictimización. La prioridad es detectar y evaluar las situaciones de mayor riesgo asegurando protección durante todo el proceso. La línea articula el sistema de respuesta (detección, atención y protección) con el acceso a la justicia (denuncia, medidas y acompañamiento), asegurando derivación oportuna, seguimiento continuo y uso efectivo de medidas de protección. Con esta arquitectura, la línea materializa el objetivo 1, fortalecer la protección y la respuesta integral, fortalece el objetivo 2, mejorar el acceso a la justicia y reducir la revictimización, refuerza el objetivo 3, prevenir y detectar tempranamente la violencia, y aporta al objetivo 4, promover protocolos y espacios de intervención con ofensores.

El cambio operativo de esta línea es pasar de respuestas fragmentadas por institución a una conducción de caso con continuidad exigible y tiempos decisivos definidos. Esto requiere alinear la protección, la investigación y la decisión judicial bajo un criterio unificado de riesgo para que la intervención no dependa de contactos personales ni de derivaciones *ad hoc*. Cuando ese encadenamiento se sostiene, la ruta institucional deja de ser un factor de revictimización y se convierte en un activo de protección efectiva.

Acciones priorizadas de la línea:

- **Respuestas legales y del sistema de justicia para proteger a víctimas.** Esta acción mejora la calidad, previsibilidad y oportunidad de las decisiones judiciales de protección, mediante estándares, especialización y coordinación procesal. Su foco está en la etapa de decisión judicial y medidas de protección. Contribuye de forma directa al objetivo 2 y refuerza el objetivo 1. Naturaleza de la intervención: multi-componente.
- **Intervención con ofensores.** Esta acción se orienta al tratamiento, la evaluación y el seguimiento de ofensores en casos de alto riesgo, en articulación con la respuesta

judicial, con el objetivo de reducir reincidencia y cerrar el circuito de protección. Interviene de manera explícita sobre el ofensor en la fase posfallo, combinando cumplimiento de medidas judiciales con dispositivos adecuados al nivel de riesgo. La acción aporta de forma directa al objetivo 4 y refuerza el objetivo 2. Naturaleza de la intervención: programática.

- **Detección temprana y evaluación de riesgo en el sistema de salud.** Esta acción convierte al sistema de salud en una puerta de entrada preventiva, mediante tamizaje y evaluación de riesgo, activando protección y justicia antes de que el daño escale. Su foco está en acortar tiempos de activación institucional desde el primer contacto. Ejecuta el objetivo 3 y refuerza el objetivo 1. Naturaleza de la intervención: fortalecimiento institucional.
- **Atención integral a víctimas y sobrevivientes.** Esta acción organiza una ruta estable de atención, protección y acceso a la justicia centrada en las personas. Se prioriza la presencia territorial, la protección psicosocial y la reducción de la revictimización institucional. Contribuye de forma directa al objetivo 1 y refuerza el objetivo 2 en cuanto al acceso a la justicia. Naturaleza de la intervención: programática.
- **Respuesta integral a violencia sexual.** Esta acción establece un circuito especializado para hechos de violencia sexual, priorizando oportunidad de atención, resguardo probatorio y protección inmediata. Su énfasis está en evitar pérdida de evidencia, retraumatización y demoras significativas en las primeras etapas del caso. Aporta de forma directa a los objetivos 1 y 2 del eje. Naturaleza de la intervención: multicomponente.
- **Respuesta integral a la trata y explotación con fines sexuales.** Esta acción opera como un escalamiento especializado para casos complejos en los que la violencia sexual se vincula con trata y/o con dinámicas de explotación y coerción que requieren una respuesta integrada. Articula prevención secundaria, detección temprana, investigación y protección mediante coordinación interinstitucional. Su diferencial es incorporar capacidades específicas para identificar redes y delitos conexos, sostener la judicialización y asegurar una protección efectiva de víctimas, incluyendo —cuando el caso lo requiera— el manejo especializado de evidencia y trazabilidad vinculadas a medios digitales. Aporta de forma directa a los objetivos 1 y 2, y refuerza el objetivo 3 en los tramos iniciales de detección y activación de la respuesta. Naturaleza de la intervención: multicomponente.
- **Respuesta integrada frente a violencia de género en el ámbito digital.** Esta acción se orienta a abordar formas complejas de violencia de género mediadas por entornos digitales, integrando prevención, detección temprana, investigación y protección cuando los hechos combinan captación, control o explotación en línea y fuera de línea. Reduce la fragmentación entre la respuesta a delitos de violencia de género y los ciberdelitos, mediante la coordinación interinstitucional y continuidad de caso. Contribuye de forma directa al objetivo 3 y refuerza los objetivos 1 y 2. Naturaleza de la intervención: multicomponente.

Línea estratégica 2. Prevención temprana y trayectorias de protección

Esta línea desplaza el foco desde intervenciones episódicas hacia una prevención persistente en ámbitos familiares, educativos, comunitarios y digitales. La estrategia combina reducción de riesgos estructurales con el fortalecimiento de factores protectores para cortar el escalamiento de la violencia antes de que se produzca daño grave. El núcleo de contribución recae sobre el objetivo 3, prevenir violencia y detectar temprano, y sobre el objetivo 5, intervenir sobre los factores estructurales que generan la violencia doméstica, de género y contra niñas, niños y adolescentes.

La lógica de implementación es sostener una intensidad preventiva en los espacios donde se forman trayectorias de riesgo, anticipando respuestas antes de la consolidación del daño.

La articulación con el eje del sistema de prevención del delito y la violencia (5.7) permite ampliar la cobertura territorial sin comprometer la calidad del seguimiento. Un aspecto clave es asegurar la integración efectiva entre los ámbitos familiares, educativos, comunitarios y digitales, evitando la fragmentación de la prevención en acciones aisladas.

Acciones priorizadas de la línea:

- **Prevención comunitaria y reducción de riesgos estructurales.** Esta acción despliega intervención territorial sostenida en zonas de mayor incidencia para reducir factores de riesgo del entorno y fortalecer redes protectoras locales. La implementación prioriza presencia comunitaria y coordinación con servicios públicos de referencia. Su efecto esperado es disminuir la exposición acumulada a violencia en barrios con mayor presión social. Contribuye de forma directa a los objetivos 3 y 5 del eje, al reducir factores de riesgo y repetición de violencia en territorio. Naturaleza de la intervención: multicomponente.
- **Apoyo a familias y parentalidades para prevenir violencia.** Esta acción se orienta a fortalecer las capacidades de cuidado, contención y ejercicio de las parentalidades en hogares con alta exposición acumulada a factores de riesgo, mediante un acompañamiento sostenido y con enfoque preventivo. Asimismo, promueve la autonomía económica y el acceso a soluciones habitacionales como condiciones para la estabilidad familiar. La articulación con redes comunitarias y servicios públicos busca reducir quiebres en los sistemas de protección en niñez y adolescencia. Su contribución principal es disminuir factores de riesgo intrafamiliar que anticipan trayectorias de violencia. Contribuye de forma directa a los objetivos 3 y 5 del eje. Naturaleza de la intervención: programática.
- **Prevención de violencia en los vínculos sexoafectivos de las adolescencias y juventudes.** Esta acción se orienta a fortalecer las capacidades de cuidado, contención y ejercicio de las parentalidades en hogares con alta exposición a factores de riesgo, mediante un acompañamiento sostenido y con enfoque preventivo. Asimismo, promueve la autonomía económica y el acceso a soluciones habitacionales como condiciones claves para la estabilidad familiar. En términos de objetivos, contribuye de

forma directa al objetivo 3 y refuerza el objetivo 5 en prevención de repetición de violencia. Naturaleza de la intervención: programática.

- **Prevención de violencia en el ámbito educativo.** Esta acción fortalece las capacidades de los centros educativos para identificar señales de riesgo, activar rutas de respuesta y sostener seguimiento de casos. La coordinación entre centro educativo, protección social y justicia reduce interrupciones en momentos decisivos. El resultado esperado es mayor detección temprana y mejor acompañamiento y protección de las infancias y adolescencias. Esta acción ejecuta de forma directa el objetivo 3 y apoya el objetivo 5 del eje. Naturaleza de la intervención: programática.
- **Mentoría para jóvenes en riesgo.** Esta acción ofrece acompañamiento sostenido para adolescentes y jóvenes con trayectorias de alta exposición, con foco en vínculos protectores y acceso oportuno a servicios. La mentoría mejora el soporte en transiciones sensibles, donde suele aumentar el riesgo de violencia y abandono institucional. El efecto esperado es reducir quiebres de trayectoria y fortalecer protección de mediano plazo. Esta acción contribuye de forma directa al objetivo 3 y apoya el objetivo 5 del eje. Naturaleza de la intervención: programática.

Línea estratégica 3. Capacidades institucionales, datos y calidad de implementación

Esta línea busca consolidar la coordinación del eje con procesos y procedimientos normativos, estándares comunes de implementación y sistemas de datos confiables, evitando la dependencia de acuerdos o esfuerzos individuales. La mejora de las capacidades técnicas y de la trazabilidad interinstitucional permite el seguimiento efectivo de casos y la calidad de respuesta en todo el territorio. Funciona como línea habilitante del objetivo 6, al mejorar el registro y la calidad de los datos, así como la coordinación interinstitucional para asegurar la integralidad y la trazabilidad de la respuesta, y sostiene el cumplimiento de los objetivos 1 y 2 en continuidad de protección y justicia.

El objetivo institucional es que el desempeño del eje dependa de reglas, capacidades y datos compartidos, y no de esfuerzos individuales difíciles de sostener. Esta capa habilitante define estándares de calidad para protección, derivación y coordinación judicial, y crea condiciones para corregir brechas de implementación mediante evidencia de operación real.

Acciones priorizadas de la línea:

- **Herramientas tecnológicas para protección y seguimiento de casos.** Esta acción favorece la protección en situaciones de riesgo y fortalece la trazabilidad y el seguimiento de casos entre instituciones mediante protocolos y sistemas compartidos de información. La gestión de riesgo se optimiza cuando la ruta de caso se sigue sin quiebres desde el primer contacto hasta su resolución institucional. Su contribución principal es aumentar la oportunidad de respuesta y reducir pérdidas de información clave. Contribuye de forma directa al objetivo 6, mejorar datos y coordinación interinstitucional, y refuerza los objetivos 1 y 2 en continuidad de respuesta. Naturaleza de la intervención: fortalecimiento institucional.

- **Capacitación integral en violencia doméstica, de género y contra niñas, niños y adolescentes.** Esta acción desarrolla capacidades técnicas en equipos responsables de implementar y coordinar el eje, mediante formación aplicada y criterios de calidad compartidos. La estandarización de competencias reduce la variabilidad territorial y mejora la consistencia de la respuesta en casos complejos. Su efecto esperado es consolidar un ciclo de mejora basado en evidencia de implementación. Esta acción ejecuta de forma directa el objetivo 6 y refuerza los objetivos 1 y 2 en calidad de implementación. Naturaleza de la intervención: fortalecimiento institucional.

Secuencia temporal del eje

La secuencia temporal del eje organiza las tres líneas como una ruta acumulativa de prevención, atención, protección, sanción y reparación, en coherencia con la sección 4.5 de estrategia de despliegue por fases e hitos clave. La lógica combina urgencia en casos graves con consolidación de capacidades para sostener resultados en el tiempo.

La secuencia por fase se resume así:

- **Fase 1.** Predomina la línea de protección y justicia de casos asegurando la continuidad entre el sistema de justicia y el sistema de respuesta con enfoque territorial. Para situaciones de alto riesgo se consolida el soporte tecnológico para la protección, la atención y el monitoreo de víctimas y ofensores.
- **Fase 2.** Gana centralidad la línea de prevención temprana y trayectorias de protección, en los ámbitos familiares, educativos y comunitarios, promoviendo la autonomía económica, la protección social y el acceso a las soluciones habitacionales.
- **Fase 3.** Se consolida la línea de capacidades institucionales, datos y calidad de implementación, garantizando la sostenibilidad de la atención, la reducción de revictimización y la estabilización de resultados de mediano plazo.

En este eje, la fase funciona como regla de secuenciación de intensidad y no como calendario rígido. La temporalidad por acción se gestiona en las fichas del documento operativo DO2 y se revisa con evidencia de implementación. El cambio de fase requiere cobertura efectiva, trazabilidad de caso y coordinación recíproca con el eje de homicidios (5.1) y el eje del sistema de justicia criminal (5.6). Cuando esos hitos se debilitan, la conducción prioriza la consolidación operativa antes de abrir nuevas capas de intervención.

Articulación con otros ejes

La efectividad de este eje depende de una articulación recíproca con los demás ejes del capítulo 5. La continuidad de protección requiere conexión operativa simultánea con control de letalidad, justicia criminal, prevención territorial y gestión de riesgos en entornos digitales. Sin esa coordinación, se incrementan las interrupciones en la ruta de atención y seguimiento de los casos y se debilita la capacidad de sostener resultados.

Articulaciones prioritarias:

- **Eje de homicidios (5.1).** Previene los homicidios a mujeres en contexto de violencia basada en género, crímenes de odio por razones de género y muerte vicaria. Garantiza la continuidad de respuesta en casos de alto riesgo.
- **Eje de control de armas de fuego y municiones (5.3).** Reduce la disponibilidad de medios letales en contextos de violencia doméstica, de género y contra niñas, niños y adolescentes, mejorando la efectividad de las medidas de protección en situaciones críticas.
- **Eje de narcotráfico y economías criminales (5.4).** Previene la cooptación de mujeres y niñas, niños y adolescentes para el desarrollo de actividades ilícitas vinculadas al tráfico de drogas.
- **Eje de ciberdelitos y fraudes informáticos (5.5).** Refuerza la respuesta frente a la violencia doméstica, de género y hacia niñas, niños y adolescentes en entornos digitales, asegurando una mejor trazabilidad de casos e investigación criminal.
- **Eje del sistema de justicia criminal (5.6).** Consolida la especialización en género de los operadores del sistema de justicia y garantiza la continuidad de los casos.
- **Eje del sistema de prevención del delito y la violencia (5.7).** Sostiene el despliegue territorial y comunitario para la prevención primaria.

La coordinación se monitorea con señales compartidas de oportunidad de respuesta, seguimiento de casos y protección efectiva, con revisiones periódicas para corregir desajustes de secuencia, cobertura y calidad entre ejes.

Tensiones y salvaguardas

El eje asume tensiones de implementación desde el inicio. La expansión de cobertura mejora el alcance, pero puede degradar la calidad si no se aplican reglas de prioridad, trazabilidad y supervisión. Por eso, la gestión de riesgos se incorpora como un componente estructural de la estrategia y no como corrección tardía.

Tensiones relevantes y salvaguardas:

- **Riesgo de expansión con caída de calidad de atención.** Al ampliar cobertura sin capacidades suficientes, se deteriora el seguimiento de casos. La salvaguarda es escalar por fases con estándares comunes, supervisión técnica y protección reforzada en casos de alto riesgo.
- **Riesgo de fragmentación entre protección y justicia.** Cuando las rutas de denuncia, derivación y decisión judicial no se integran, aumenta la revictimización. La salvaguarda es gestión de caso con protocolos compartidos y coordinación obligatoria entre instituciones asociadas.

- **Riesgo de intervención tardía en niñas, niños y adolescentes.** Si la prevención en ámbitos familiares, educativos, de cuidados y comunitarios es tardía, aumentan las trayectorias de violencia persistente. La salvaguarda es detección temprana y derivación activa con seguimiento intersectorial.
- **Riesgo de dependencia de arreglos personales.** Sin procesos y procedimientos estandarizados, calidad de los registros y datos compartidos, el desempeño depende de esfuerzos puntuales y pierde estabilidad. La salvaguarda es fortalecer herramientas tecnológicas, capacitación y gobernanza de implementación.

Señales de seguimiento

El seguimiento del eje prioriza señales de gestión que permitan tomar decisiones para ajustes de cobertura, calidad y continuidad institucional. La lectura se organiza en tres planos: oportunidad de respuesta, desempeño del circuito de caso y estabilidad de coordinación intereje.

Señales operativas para ajuste:

- **Oportunidad de respuesta en protección y derivación.** Tiempo entre detección, activación de medidas y derivación efectiva en nodos priorizados.
- **Continuidad de casos entre instituciones asociadas.** Proporción de casos con seguimiento completo sin interrupciones entre protección, justicia y apoyo territorial.
- **Revictimización en circuitos de atención y justicia.** Evolución de indicadores de demoras significativas y abandonos de ruta institucional.
- **Cobertura efectiva de detección y derivación en el sistema educativo y comunitario.** Capacidad real de identificar riesgo temprano y activar respuesta integrada.
- **Cumplimiento de medidas de protección y calidad de trazabilidad institucional.** Seguimiento de medidas impuestas, consistencia y oportunidad de información compartida para gestión de riesgo.

Resumen visual y remisión a documentos operativos

La siguiente figura sintetiza la arquitectura del Eje 2, mostrando la relación entre objetivos, líneas estratégicas y acciones priorizadas. El esquema ilustra su lógica integrada: las líneas estratégicas contribuyen simultáneamente a varios objetivos y operan de forma coordinada, no como intervenciones aisladas.

Eje 2 - Violencia de género y contra niñas, niños y adolescentes

Arquitectura de intervención por objetivos, líneas estratégicas y acciones priorizadas

Línea estratégica	Acciones priorizadas	Objetivo 1 Protección integral	Objetivo 2 Acceso a la justicia	Objetivo 3 Prevención temprana	Objetivo 4 Reducir reincidencia	Objetivo 5 Factores de riesgo estructural	Objetivo 6 Datos y trazabilidad de respuesta
Protección y justicia de casos	Respuestas legales y del sistema de justicia para proteger a víctimas		●				
	Intervención con ofensores				●		
	Detección temprana y evaluación de riesgo en el sistema de salud			●			
	Atención integral a víctimas y sobrevivientes	●					
	Respuesta integral a violencia sexual	●	●				
	Respuesta integral a la trata y explotación con fines sexuales	●	●				
	Respuesta integrada frente a violencia de género en el ámbito digital			●			
Prevención temprana y trayectorias de protección	Prevención comunitaria y reducción de riesgos estructurales			●		●	
	Apoyo a familias y parentalidades para prevenir violencia			●		●	
	Prevención de violencia en los vínculos sexoafectivos de las adolescencias y juventudes			●			
	Prevención de violencia en el ámbito educativo			●			
	Mentoría para jóvenes en riesgo			●			
Capacidades institucionales, datos y calidad de implementación	Herramientas tecnológicas para protección y seguimiento de casos						●
	Capacitación integral en violencia doméstica, de género y contra niñas, niños y adolescentes						●

La secuencia de implementación, la temporalidad específica por acción, las instituciones asociadas y las fuentes con trazabilidad documental se desarrollan en las fichas del documento operativo DO2.

5.3 Control de armas de fuego y municiones

Problema

Este eje aborda un facilitador transversal de la violencia que se conecta de forma directa con el eje de homicidios (5.1). Las armas de fuego concentran una parte sustantiva de la letalidad en Uruguay y elevan la incidencia de homicidios, rapiñas, lesiones graves, accidentes letales y suicidios. Cuando aumenta la disponibilidad efectiva de armas y municiones en circuitos de riesgo, la capacidad preventiva del sistema cae y, con ello, el daño escala con mayor rapidez.²²

El diagnóstico técnico y social identificó un nudo operativo que explica buena parte de esa brecha: la trazabilidad de municiones sigue siendo el eslabón más débil por controles incompletos, alertas tardías y auditoría irregular del stock y del consumo. A medida que crece la necesidad de más información y fiscalización, aparece también un riesgo de implementación. Si el sistema concentra datos sensibles sin resguardos robustos de acceso y auditoría, se deterioran la legitimidad institucional y la seguridad operativa. El problema del eje es elevar la calidad del control sin abrir nuevas vulnerabilidades.²³

Estrategia general del eje

Reducir daños por armas requiere una estrategia integrada y acumulativa, no una secuencia de medidas sueltas. Esa estrategia combina el control del circuito legal, la trazabilidad y auditoría de armas y municiones, la fiscalización focalizada en puntos de desvío y la conexión efectiva con investigación penal y pericia balística. El objetivo común es reducir la disponibilidad efectiva para violencia grave y aumentar la capacidad estatal para detectar, interrumpir y judicializar desvíos significativos.²⁴

La estrategia incorpora dos condiciones de gobernanza que ordenan todo el eje. La primera es una gestión de datos con acceso por rol, trazabilidad de consultas y auditoría para resguardar información sensible. La segunda es una regla de destino seguro de las armas, con especial énfasis en casos de violencia basada en género, para evitar la recirculación de material incautado y proteger a las víctimas. La regla de priorización es concentrar la fiscalización donde la probabilidad de desvío y el daño potencial son más altos, evaluando

22 Ministerio del Interior, 2025, *Complemento del Diagnóstico general de la criminalidad y la violencia en Uruguay*, AECA IT/2025/03; Documento síntesis de los Encuentros por Seguridad.

23 Ministerio del Interior, 2025, *Documento síntesis de los Encuentros por Seguridad*.

24 Trajtenberg, Sánchez de Ribera y Rojido, 2026, *Qué funciona para reducir la violencia, el delito y la reincidencia en Uruguay: una revisión rápida de la evidencia*; Ministerio del Interior, 2025, *Documento síntesis de los Encuentros por Seguridad*.

el desempeño por cierre de desvíos significativos y reducción de riesgo letal, no solo por volumen administrativo.²⁵

Objetivos específicos del eje

El eje define cinco objetivos específicos:

- 1) Reducir la disponibilidad efectiva de armas y municiones en contextos de violencia grave.
- 2) Fortalecer la trazabilidad, el control integrado (especialmente de municiones) y la auditoría institucional.
- 3) Fortalecer el control fronterizo/logístico y la cooperación regional contra el tráfico.
- 4) Mejorar la capacidad investigativa/forense y el uso de evidencia.
- 5) Asegurar las salvaguardas de datos, derechos y legitimidad del sistema.

Las líneas estratégicas del eje se organizan como vías de implementación para alcanzar los objetivos:

- **Línea 1. Marco regulatorio y control del circuito legal.** Ordena las reglas del circuito legal para reducir la disponibilidad de riesgo y fortalecer la trazabilidad.
- **Línea 2. Fiscalización focalizada y trazabilidad operativa.** Convierte el control y los datos en capacidad de interrupción y cierre de desvíos significativos.
- **Línea 3. Prevención del riesgo letal en hogares y comunidades.** Reduce el acceso riesgoso y el uso letal en contextos de alta exposición.
- **Línea 4. Control logístico y cooperación transnacional.** Bloquea la reposición por rutas regionales y protege los resultados internos del eje.

En la sección siguiente se desarrolla cada línea con sus acciones y se explicita cómo cada paquete de acciones cumple objetivos concretos del eje.

Acciones prioritarias

Las acciones prioritarias se organizan en cuatro líneas estratégicas para conectar objetivos, implementación y resultados en una secuencia única de reducción de riesgo letal.

²⁵ Trajtenberg, Sánchez de Ribera y Rojido, 2026, *Qué funciona para reducir la violencia, el delito y la reincidencia en Uruguay: una revisión rápida de la evidencia*; Ministerio del Interior, 2025, *Documento síntesis de los Encuentros por Seguridad*.

Línea estratégica 1. Marco regulatorio y control del circuito legal

Esta línea fija el marco regulatorio y administrativo que determina cuánto armamento circula en condiciones de riesgo y qué capacidad tiene el Estado para identificar desvíos a tiempo. Su función es cerrar brechas del circuito legal con reglas exigibles, trazabilidad verificable y sanción proporcional para conductas de mayor gravedad. Aquí convergen el objetivo 1, reducir la disponibilidad efectiva de armas y municiones en contextos de violencia grave, y el objetivo 2, fortalecer la trazabilidad y el control integrado, con aporte al objetivo 5, asegurar las salvaguardas de datos, derechos y legitimidad del sistema.

El cambio operativo de esta línea es pasar de un control administrativo formal a un marco regulatorio con consecuencias prácticas sobre la disponibilidad de riesgo. Cuando el registro, la tipificación y el control de mercado operan como un mismo bloque, el eje reduce puntos ciegos y crea mejores condiciones para la fiscalización e investigación en las siguientes líneas estratégicas.

Acciones priorizadas de la línea:

- **Sanciones y tipificación para porte, tenencia y tráfico de armas.** Esta acción fortalece la capacidad disuasiva y la certeza jurídica del régimen penal aplicable a las conductas de mayor riesgo asociadas a armas y municiones, permitiendo una mejor diferenciación de gravedad, reincidencia y modalidades de desvío. Actualiza tipos penales, sanciones y responsabilidades institucionales para cerrar vacíos normativos, corregir asimetrías y asegurar coherencia entre el control administrativo del circuito legal y la investigación criminal. Asimismo, incorpora ajustes normativos orientados a reducir incentivos al incumplimiento y facilitar salidas regulatorias controladas, reforzando la perseguibilidad penal de desvíos significativos. Esta acción contribuye de forma directa a los objetivos 1 (reducción de la disponibilidad de riesgo) y 2 del eje (fortalecimiento del control y la trazabilidad integrados). Naturaleza de la intervención: normativa.
- **Regulación de importación y comercialización de armas y municiones.** Esta acción fortalece el control de las etapas iniciales del circuito legal mediante la actualización de las reglas aplicables a la importación, comercialización y venta de armas y municiones. Incorpora exigencias técnicas de identificación y marcaje, amplía y precisa el universo de armas y dispositivos regulados, y refuerza las condiciones de idoneidad para la tenencia y el porte, con el fin de cerrar vacíos normativos y reducir oportunidades de desvío en fases tempranas. Asimismo, establece controles reforzados sobre la comercialización de armas y municiones, orientados a limitar la recirculación y disminuir la exposición a riesgo letal en hogares y territorios de mayor vulnerabilidad. Contribuye de forma directa al objetivo 1 y refuerza el objetivo 2 en control del circuito legal. Naturaleza de la intervención: normativa.
- **Registro, control administrativo y auditoría del circuito legal de armas y municiones.** Esta acción fortalece el régimen institucional y los procedimientos de cumplimiento para el registro, custodia, inspección y auditoría administrativa de armas y municiones, con el objetivo de prevenir desvíos hacia circuitos ilícitos y reducir ries-

gos de corrupción y uso indebido en el ámbito civil y estatal. Clarifica competencias y obligaciones, estandariza criterios de control y cierra zonas grises del circuito legal. Ordena la consolidación y depuración de padrones y la regularización de existencias irregulares, e instala rutinas de auditoría y supervisión basadas en riesgo, incluyendo controles administrativos reforzados ante eventos de alto impacto. Extiende obligaciones y verificaciones a municiones de uso policial y militar, asegurando responsabilidad individual y rendición de cuentas.²⁶ Contribuye de forma directa al objetivo 2 (fortalecer la trazabilidad y el control integrado) y refuerza el objetivo 1 (reducir disponibilidad de riesgo). Naturaleza de la intervención: fortalecimiento institucional.

- **Regular contratación y supervisión de guardias armados.** Esta acción fortalece el marco regulatorio de la seguridad privada armada mediante la definición de condiciones objetivas de riesgo que justifiquen la contratación de guardias armados, junto con estándares homogéneos de habilitación, formación, registro y supervisión. Al introducir criterios de riesgo para autorizar el uso de personal armado y reforzar los mecanismos de control y trazabilidad del segmento privado, reduce el uso innecesario de armas, el riesgo de desvío y las operaciones sin controles efectivos, alineando la seguridad privada con los objetivos de la seguridad pública. Su contribución principal es disminuir la circulación armada no justificada, fortalecer la proporcionalidad en el uso de armas y preservar la legitimidad del sistema de control, evitando la normalización de la protección armada en contextos de bajo riesgo. En términos de objetivos, contribuye a los objetivos 1 y 5, al reducir el riesgo de desvío y proteger la legitimidad del sistema. Naturaleza de la intervención: normativa.

Línea estratégica 2. Fiscalización focalizada y trazabilidad operativa

Esta línea traduce reglas y registros en una capacidad real de fiscalización, interrupción y cierre judicial de desvíos. El foco es operar con inteligencia de riesgo en nodos clave y convertir señales tempranas en decisiones de intervención verificables. Su peso recae en el objetivo 2, fortalecer la trazabilidad y el control integrado, y en el objetivo 4, mejorar la capacidad investigativa y el uso de evidencia, con apoyo al objetivo 1 en reducir la disponibilidad efectiva de armas y municiones, y al 5 en gobernanza operativa y salvaguardas de legitimidad.

El cambio de esta línea es pasar de una fiscalización extensa de bajo rendimiento a un control focalizado con trazabilidad de hallazgos y cierre de casos. Cuando el sistema integra registro, alertas, controles dinámicos y pericia, la fiscalización deja de ser una actividad administrativa y se transforma en capacidad de interrupción de riesgo letal.

26 Nota de delimitación: la integración tecnológica e interoperabilidad de datos, así como alertas y tableros analíticos, se desarrollan en la acción específica de sistema de información y trazabilidad. Su aporte esperado es reducir oportunidades de desvío y mejorar la capacidad de verificación y corrección administrativa frente a irregularidades.

Acciones priorizadas de la línea:

- **Fiscalización y control policial de armas.** Esta acción fortalece la detección temprana de desvíos y porte irregular de armas y municiones mediante estrategias de fiscalización focalizadas en nodos y microlugares de mayor daño potencial. Prioriza controles policiales orientados a problemas, con intensidad y recurrencia definidas, en puntos de riesgo territorial y logístico para mejorar la capacidad de interrupción temprana. Su efecto esperado es reducir desvíos activos y la circulación irregular de armas antes de que se traduzcan en violencia grave. Contribuye de forma directa al objetivo 2 y refuerza el objetivo 1 en reducción de disponibilidad efectiva de armas y municiones. Naturaleza de la intervención: fortalecimiento institucional.
- **Sistema de información y trazabilidad de armas y municiones.** Esta acción desarrolla e integra sistemas de información interoperables para consolidar en un flujo único de datos el registro, la fiscalización, las incautaciones, la pericia balística y los movimientos comerciales de armas y municiones. Mediante interoperabilidad en tiempo casi real entre organismos, trazabilidad de consultas, alertas de anomalías y perfiles de riesgo, el sistema transforma datos hoy dispersos en inteligencia accionable para la detección temprana de desvíos, el control operativo y la judicialización. Su contribución principal es mejorar la oportunidad, consistencia y calidad de la información que sustenta las decisiones de control, operativas y judiciales. Esta plataforma no sustituye los procedimientos de registro, fiscalización y auditoría; los habilita y potencia mediante integración, trazabilidad y analítica. Esta acción aporta de forma directa a los objetivos 2 y 4, y refuerza el objetivo 5 con gobernanza de datos más robusta. Naturaleza de la intervención: fortalecimiento institucional.

Línea estratégica 3. Prevención del riesgo letal en hogares y comunidades

Esta línea incorpora una prevención cotidiana para reducir la probabilidad de uso letal en hogares y comunidades de alta exposición. Su función es complementar la regulación y la fiscalización con intervenciones que disminuyan acceso riesgoso y portación. En la práctica, prioriza el objetivo 1, reducir la disponibilidad efectiva de armas y municiones en contextos de violencia grave, y fortalece el objetivo 5, asegurar salvaguardas de datos, derechos y legitimidad del sistema, mediante resultados visibles en convivencia territorial.

El valor estratégico de esta línea es evitar que la política de armas dependa solo de sanción y control administrativo. Cuando se combinan almacenamiento seguro, mediación local y prevención situacional en zonas prioritarias, la reducción de riesgo letal gana sostenibilidad territorial.

Acciones priorizadas de la línea:

- **Canal seguro de entrega de armas y municiones.** Esta acción reduce el stock de riesgo en circulación civil mediante mecanismos permanentes de entrega voluntaria de armas, con protocolos claros de recepción, custodia y destino final seguro. Al ofrecer una vía institucional de desarme accesible y confiable, disminuye la disponibilidad inme-

diata de armas en hogares y entornos de conflicto, y complementa las políticas de control administrativo y fiscalización sin recurrir a medidas coercitivas. La acción combina adecuaciones normativas, fortalecimiento institucional y acciones de comunicación pública para asegurar accesibilidad, trazabilidad y confianza en el mecanismo, preservando su carácter voluntario y no punitivo. Su aporte central es reducir la exposición a riesgos letales y prevenir usos indebidos, reforzando la legitimidad y la confianza pública en la política de control de armas. Contribuye de forma directa al objetivo 1 del eje y refuerza el objetivo 5. Naturaleza de la intervención: multicomponente.

- **Almacenamiento seguro de armas y municiones.** Esta acción busca prevenir hurtos, usos no autorizados y lesiones graves mediante la promoción de estándares efectivos de guarda segura, con intervenciones focalizadas en hogares y tenedores con factores de riesgo. Prioriza enfoques prácticos y escalables, combinando orientación práctica de corta duración, verificación básica y acceso a dispositivos de cierre, con el objetivo de reducir la disponibilidad inmediata de armas en contextos de conflicto doméstico. Asimismo, la acción contempla la introducción de obligaciones diferenciadas para tenedores con un número significativo de armas, incluyendo la exigencia de mecanismos de aseguramiento vinculados al mantenimiento de condiciones verificables de almacenamiento seguro, como instrumento complementario para prevenir riesgos, reforzar la responsabilidad del tenedor y reducir eventos de alto daño asociados al acceso inseguro. Su aporte esperado es interrumpir eventos de alto daño asociados al acceso inseguro en el ámbito doméstico y fortalecer la legitimidad social de la política de control de armas. Contribuye de forma directa al objetivo 1 y refuerza el objetivo 5 al proteger legitimidad y seguridad de la política de control. Naturaleza de la intervención: multicomponente.
- **Prevención comunitaria, ambiental y educativa para reducir violencia armada.** Esta acción busca reducir el porte y el uso de armas de fuego en territorios de alta conflictividad mediante intervenciones comunitarias y ambientales sostenidas, focalizadas en puntos de riesgo acumulado donde se reproducen dinámicas cotidianas de violencia. Combina mediación comunitaria y alcance territorial, ajustes situacionales del entorno —como la remediación y el mantenimiento de espacios degradados— y un componente educativo orientado a la sensibilización y a la mejora de la percepción del riesgo, destinado a desnaturalizar el porte de armas como forma de protección, fortalecer competencias para la resolución no violenta de conflictos y reducir la tolerancia social a la violencia armada. Su contribución principal es sostener reducciones de riesgo en contextos donde la sola fiscalización policial resulta insuficiente, reforzando la prevención temprana y la convivencia pacífica. Esta acción aporta de forma directa al objetivo 1 del eje. Naturaleza de la intervención: programática.

Línea estratégica 4. Control logístico y cooperación transnacional

Esta línea protege los resultados internos del eje frente a reposición de armas y municiones por rutas regionales. Su foco es bloquear flujos logísticos de mayor impacto mediante cooperación transnacional, inteligencia compartida y coordinación investigativa. La con-

tribución directa cae sobre el objetivo 3, fortalecer el control fronterizo y la cooperación regional contra el tráfico, y refuerza el objetivo 1, reducir la disponibilidad efectiva de armas y municiones en contextos de violencia grave.

El cambio de esta línea es evitar que el sistema gane control interno mientras pierde capacidad en bordes logísticos y fronteras. Si no se corta la reposición regional, la presión sobre el circuito legal e ilegal se recompone y cae la efectividad del resto del eje.

Acciones priorizadas de la línea:

- **Control del tráfico internacional de armas.** Esta acción busca interrumpir los flujos transnacionales de armas y municiones que abastecen mercados criminales locales y sostienen la reposición de armamento en territorios de alta violencia. Refuerza el control fronterizo, portuario y logístico mediante capacidades tecnológicas, protocolos conjuntos entre organismos e inteligencia y cooperación regional sostenidas, incorporando investigaciones coordinadas y judicialización transnacional. La acción integra detección temprana, persecución penal y cooperación internacional, con el objetivo de reducir la reposición externa de armamento ilícito y proteger los resultados internos del eje frente a dinámicas criminales transfronterizas. Contribuye de forma directa al objetivo 3 y refuerza el objetivo 1 al reducir la disponibilidad efectiva de armas y municiones en contextos de violencia grave. Naturaleza de la intervención: multicomponente.

Secuencia temporal del eje

La secuencia temporal del eje organiza las cuatro líneas como una ruta integrada de reducción de disponibilidad letal, en coherencia con la sección 4.5 sobre estrategia de despliegue por fases e hitos clave del capítulo 4. La lógica es acumulativa: primero se instala control de base y trazabilidad operativa, luego se profundiza integración investigativa y logística, y finalmente se consolida el cierre de desvíos con capacidad de sostenimiento institucional.

La secuencia por fase se resume así:

- **Fase 1.** Predominan el marco regulatorio y el control del circuito legal junto a la instalación de trazabilidad operativa y auditoría en nodos de mayor riesgo.
- **Fase 2.** Gana centralidad la fiscalización focalizada con integración de control fronterizo y logístico, articulada con investigación penal y pericia balística.
- **Fase 3.** Se consolida control del circuito legal e ilegal con cierre verificable de hallazgos relevantes, mantenimiento de auditorías y capacidad estable de corrección.

En este eje, la secuencia por fases define dónde concentrar control y trazabilidad en cada tramo, sin diferir acciones estratégicas. La temporalidad por acción se actualiza en las fichas del documento operativo DO3 con base en desempeño real. El pasaje entre fases exige calidad de información, trazabilidad efectiva y cierre oportuno de hallazgos relevantes, en

coordinación recíproca con el eje de homicidios (5.1), el eje de narcotráfico y economías criminales (5.4) y el eje del sistema de justicia criminal (5.6). Si aumenta la brecha entre detección y corrección, el eje concentra recursos en consolidación operativa antes de escalar complejidad.

Articulación con otros ejes

La efectividad de este eje depende de la articulación recíproca con los demás ejes que operan sobre letalidad, mercados criminales y judicialización. El control de armas reduce daño real solo si se conecta, en el mismo ciclo de gestión, con prevención de homicidios, protección de casos graves, control de economías criminales y capacidad penal para cerrar desvíos.

Articulaciones prioritarias:

- **Eje de homicidios (5.1).** Conecta control de armas con reducción de letalidad territorial y prevención de escalamiento armado.
- **Eje de violencia de género y contra niñas, niños y adolescentes (5.2).** Refuerza la protección de víctimas mediante control y destino seguro de armas en contextos de violencia doméstica.
- **Eje de narcotráfico y economías criminales (5.4).** Integra control logístico y de abastecimiento para reducir reposición de armamento en redes criminales.
- **Eje del sistema de justicia criminal (5.6).** Convierte trazabilidad y pericia en investigación y persecución penal efectiva.
- **Eje del sistema de prevención del delito y la violencia (5.7).** Complementa control y sanción con prevención territorial para sostener resultados de mediano plazo.

La coordinación se monitorea con señales compartidas de disponibilidad, desvío, judicialización y continuidad de la respuesta interinstitucional, con revisiones periódicas para ajustar secuencia y prioridad operativa.

Tensiones y salvaguardas

El eje asume tensiones de implementación entre intensidad de control, capacidad operativa y legitimidad institucional. Aumentar controles sin priorización por riesgo puede producir saturación administrativa y menor capacidad de cierre en desvíos críticos. Por eso, la estrategia incorpora salvaguardas de foco, datos y auditoría desde el diseño.

Tensiones relevantes y salvaguardas:

- Riesgo de saturación operativa por controles extensivos. Al aumentar el volumen operativo sin priorización, cae la eficiencia y capacidad de intervención en desvíos significativos. La salvaguarda es control inteligente por riesgo y planificación focalizada en nodos de mayor impacto.
- Riesgo de baja trazabilidad efectiva. Si los datos no se integran con calidad, se concentran los registros pero se corrige menos. La salvaguarda es interoperabilidad con reglas comunes, trazabilidad de consultas y auditoría de consistencia.
- Riesgo de exposición de información sensible. Sin gobernanza robusta de datos, aumenta el riesgo de uso indebido y se debilita la legitimidad del sistema. La salvaguarda es acceso por rol, registro de consultas y auditorías periódicas de ciberseguridad.
- Riesgo de desacople entre fiscalización y judicialización. Si los hallazgos no se transforman en casos con evidencia criminal útil, cae el efecto disuasivo. La salvaguarda es coordinación estrecha entre control policial, pericia e investigación penal.

Señales de seguimiento

El seguimiento del eje prioriza señales de gestión para decidir ajustes de foco y capacidad de cierre, con trazabilidad de actividad. La lectura se organiza en tres planos: calidad de control, cierre de hallazgos y efecto sobre riesgo letal.

Señales operativas para ajuste:

- **Cobertura de registro y trazabilidad efectiva.** Nivel de implementación del estándar mínimo en armas y municiones con foco en nodos y actores de mayor riesgo.
- **Cierre de hallazgos relevantes en auditorías.** Proporción de hallazgos de stock y consumo con corrección verificable en plazo definido.
- **Calidad de alertas y respuesta oportuna.** Detección de anomalías en compras, consumo y movimientos con priorización de riesgo y activación operativa o judicial.
- **Evolución de violencia y desempeño de control útil para investigación.** Tendencia de delitos con arma de fuego e incautaciones con valor probatorio, incluyendo variaciones en accidentes y suicidios con arma de fuego, leídas junto a indicadores de calidad de fiscalización.
- **Calidad de coordinación intereje.** Cumplimiento de acuerdos operativos con los ejes de homicidios (5.1), narcotráfico y economías criminales (5.4) y sistema de justicia criminal (5.6).

Resumen visual y remisión a documentos operativos

La siguiente figura sintetiza la arquitectura del Eje 3, mostrando la relación entre objetivos, líneas estratégicas y acciones priorizadas. El esquema ilustra su lógica integrada: las líneas estratégicas contribuyen simultáneamente a varios objetivos y operan de forma coordinada, no como intervenciones aisladas.

Eje 3 - Armas de fuego y municiones

Arquitectura de intervención por objetivos, líneas estratégicas y acciones priorizadas

Línea estratégica	Acciones priorizadas	Objetivo 1 Reducir disponibilidad	Objetivo 2 Trazabilidad y auditoría	Objetivo 3 Control fronterizo	Objetivo 4 Forensia balística	Objetivo 5 Salvaguardas y legitimidad
Marco regulatorio y control del circuito legal	Sanciones y tipificación para porte, tenencia y tráfico de armas	●	●			
	Regulación de importación y comercialización de armas y municiones	●				
	Registro, control administrativo y auditoría del circuito legal de armas y municiones		●			
	Regular contratación y supervisión de guardias armados	●				●
Fiscalización focalizada y trazabilidad operativa	Fiscalización y control policial de armas		●			
	Sistema de información y trazabilidad de armas y municiones		●		●	
Prevención del riesgo letal en hogares y comunidades	Canal seguro de entrega de armas y municiones	●				
	Almacenamiento seguro de armas y municiones	●				
	Prevención comunitaria, ambiental educativa para reducir violencia armada	●				
Control logístico y cooperación transnacional	Control del tráfico internacional de armas			●		

La secuencia de implementación, la temporalidad específica por acción, las instituciones asociadas y las fuentes con trazabilidad documental se desarrollan en las fichas del documento operativo DO3.

5.4 Narcotráfico y economías criminales

Problema

Este eje aborda la estructura económica y territorial que sostiene una parte sustantiva de la violencia en Uruguay. El narcotráfico y las economías criminales asociadas ya no operan solo como tránsito: también articulan acopio, distribución y consumo, con efectos directos sobre los homicidios, la extorsión, el control coercitivo de barrios, la corrupción y el debilitamiento de la legitimidad del Estado.²⁷

El diagnóstico converge en un mismo nudo crítico: cuando la respuesta estatal se separa entre la intervención territorial, la inteligencia, el control logístico y la persecución patrimonial, las redes se adaptan más rápido que el Estado. En ese escenario, el resultado es el desplazamiento de mercados, la recomposición de mandos y la expansión de daños en territorios ya vulnerables. El problema central del eje es entonces reducir el poder de las redes criminales con una secuencia integrada y sostenida.²⁸

Estrategia general del eje

Reducir de forma sostenida la violencia asociada a los mercados de drogas exige una estrategia que combine la contención territorial, la desarticulación de redes y la reducción de daños en una sola arquitectura de gestión. El eje ordena esa respuesta con focalización por territorio y actor, inteligencia e investigación de ciclo largo, control de flujos logísticos y cooperación interinstitucional orientada a cerrar rutas de reposición. El criterio de éxito se expresa en la pérdida verificable de capacidad operativa de las redes criminales y en la caída del daño en zonas priorizadas.

La estrategia integra, además, una capa preventiva que reduce el recambio de actores y la reincidencia asociada al consumo problemático. Esto incluye rutas de tratamiento, justicia terapéutica para perfiles elegibles e intervención temprana en adolescentes y jóvenes con mayor exposición a reclutamiento criminal. La secuencia completa conecta la reducción de violencia grave de corto plazo con la estabilización social de mediano plazo para evitar la recomposición acelerada del mercado ilícito.

²⁷ Ministerio del Interior, 2025, *Diagnóstico general de la criminalidad y la violencia en Uruguay*, AECA, IT/2025/02; *Documento síntesis de los Encuentros por Seguridad*.

²⁸ Ministerio del Interior, 2025, *Diagnóstico general de la criminalidad y la violencia en Uruguay*, AECA, IT/2025/02.

Objetivos específicos del eje

El eje define cinco objetivos específicos:

- 1) Reducir la violencia asociada a los mercados de drogas.
- 2) Fortalecer las capacidades de inteligencia y de investigación para desarticular las redes de tráfico y sus abastecimientos.
- 3) Fortalecer los controles en fronteras, puertos, la logística y el correo con cooperación regional.
- 4) Reducir los daños y la reincidencia asociados al consumo problemático mediante el tratamiento y la justicia terapéutica.
- 5) Reducir el reclutamiento y las trayectorias de riesgo en adolescentes y jóvenes que viven en territorios de mayor vulnerabilidad.

Las líneas estratégicas del eje se organizan como vías de implementación para alcanzar los objetivos:

- **Línea 1. Intervención focalizada sobre mercados y violencia.** Contiene el daño grave en territorios críticos y abre condiciones para la desarticulación sostenida.
- **Línea 2. Inteligencia e investigación para desarticulación.** Debilita la capacidad operativa y financiera de las redes mediante investigación de ciclo largo.
- **Línea 3. Control de flujos y abastecimiento transnacional.** Reduce la reposición de redes con control logístico y cooperación regional.
- **Línea 4. Reducción de daños y prevención de reclutamiento.** Corta el recambio criminal y la reincidencia con tratamiento, justicia terapéutica e intervención temprana.

En la sección siguiente se desarrolla cada línea con sus acciones y se explicita cómo cada paquete de acciones cumple objetivos concretos del eje.

Acciones prioritarias

Las acciones prioritarias se organizan en cuatro líneas estratégicas para conectar objetivos, implementación y resultados en una secuencia integrada de reducción de violencia y debilitamiento de economías criminales.

Línea estratégica 1. Intervención focalizada sobre mercados y violencia

Esta línea concentra la capacidad estatal en territorios, nodos y actores donde el mercado ilícito produce mayor daño violento. Su cambio operativo es sustituir despliegues extensivos de bajo rendimiento por selectividad e impacto, con metas explícitas de contención de la violencia y debilitamiento de mando criminal local. Su aporte principal recae en el objetivo 1, reducir la violencia asociada a mercados de drogas, y abre tracción para el objetivo 2, fortalecer las capacidades de inteligencia e investigación para desarticular redes y abastecimiento.

El foco estratégico de la línea es bajar la presión letal en el corto plazo y abrir condiciones para la desarticulación sostenida en las líneas siguientes. Si la intervención territorial no reduce la violencia de alta gravedad, el eje pierde una ventana política y operativa para sostener el resto de la secuencia.

Acciones priorizadas de la línea:

- **Aplicación de la ley antidrogas orientada por inteligencia.** Esta acción articula la persecución penal para reducir la violencia y el daño asociados a los mercados de drogas con alta incidencia territorial, bajo un enfoque de Intelligence-Led Policing (Policiamiento guiado por la inteligencia, ILP por su sigla en inglés) que prioriza actores, redes y lugares de mayor riesgo. Define reglas operativas basadas en inteligencia criminal y análisis de daño para orientar la selección de objetivos, evitar operativos indiscriminados y reducir incentivos a la fragmentación y al escalamiento violento. Su aporte central es contener la violencia en zonas críticas y fortalecer la consistencia entre control, investigación y judicialización, mediante ciclos de análisis, intervención y ajuste según resultados. Contribuye de forma directa al objetivo 1 y refuerza el objetivo 2 del eje. Naturaleza de la intervención: Fortalecimiento institucional.
- **Intervención en Mercados de Drogas (DMI).** Esta acción aplica un enfoque de intervención directa sobre mercados abiertos de drogas, priorizando microlugares de intercambio público cuya operación genera violencia, desorden y daño comunitario. La intervención opera cerrando el mercado como sistema de intercambio, mediante reglas claras y públicas, activación condicionada del marco legal y gestión activa del lugar, con el objetivo de interrumpir su funcionamiento y prevenir su reconstitución. Su contribución central es eliminar mercados abiertos de drogas y reducir la violencia asociada, transformando respuestas reactivas en intervenciones focalizadas, de alta previsibilidad normativa y bajo uso coercitivo, orientadas por riesgo y daño, con revisión periódica según resultados. Esta acción aporta de forma directa al objetivo 1 y refuerza el objetivo 2 en la desarticulación del abastecimiento local visible. Naturaleza de la intervención: multicomponente.

Línea estratégica 2. Inteligencia e investigación para desarticulación

Esta línea cambia la métrica de desempeño del eje: de volumen de incautaciones a reducción de poder operativo y financiero de redes criminales. Para lograrlo, integra inteligencia criminal, financiera y logística con investigación de ciclo largo y cierre judicial de fenómenos estratégicos. El centro de gravedad está en el objetivo 2, fortalecer las capacidades de inteligencia e investigación para desarticular redes y abastecimiento, con refuerzo directo sobre el objetivo 1, reducir la violencia asociada a mercados de drogas.

El giro operativo es convertir la presión táctica en ventaja estratégica acumulativa. Cuando decomisos, trazabilidad y evidencia se conectan con investigación patrimonial y persecución penal, el eje deja de rotar sobre capturas puntuales y avanza sobre la estructura que reproduce violencia.

Acciones priorizadas de la línea:

- **Gobernanza interinstitucional contra el crimen organizado.** Esta acción consolida un marco estable de coordinación, priorización y revisión ejecutiva para la acción del Estado frente al crimen organizado con alta incidencia en violencia y control territorial. Organiza la integración de inteligencia criminal, financiera y logística en un circuito común de decisión interinstitucional, con metas por territorio, criterios explícitos de priorización y revisiones periódicas de alto nivel. Su aporte principal es asegurar coherencia estratégica y foco en la reducción del daño, habilitando y sosteniendo decisiones de alto impacto con mejor información y coordinación continua. Contribuye de forma directa al objetivo 2 y refuerza el objetivo 1 del eje. Naturaleza de la intervención: fortalecimiento institucional.
- **Incautaciones y decomisos con persecución patrimonial y foco en lavado.** Esta acción convierte los decomisos e incautaciones en insumos sistemáticos de inteligencia e investigación, asegurando su registro trazable, cadena de custodia estandarizada y análisis de vínculos para fortalecer la investigación patrimonial y la calidad probatoria. Integra la información generada por los decomisos a los procesos de priorización de objetivos y judicialización, mejorando la conexión entre operación, investigación y persecución penal. De forma complementaria, activa y sistematiza la investigación económico-financiera vinculada —incluyendo el lavado asociado— para identificar, inmovilizar y recuperar activos que sostienen la capacidad de daño de las redes criminales, en el marco de los mecanismos interinstitucionales vigentes. Establece criterios claros para la gestión de bienes incautados, orientados a evitar su reocupación o deterioro y a aprovechar su valor económico para generar beneficios sociales, sin afectar los procesos judiciales. Asimismo, contempla la difusión institucional de resultados como componente de disuasión y legitimidad de la acción estatal. Esta acción aporta de forma directa al objetivo 2 y refuerza el objetivo 1 del eje. Naturaleza de la intervención: multicomponente.

Línea estratégica 3. Control de flujos y abastecimiento transnacional

Esta línea reduce la capacidad de reposición de las redes criminales al intervenir frontera, puertos, logística y correo como un único sistema operativo. El eje asume que sin control de flujos de abastecimiento, las ganancias logradas en territorio se erosionan por la entrada continua de sustancias, insumos y soporte logístico. Esta arquitectura ejecuta el objetivo 3, fortalecer los controles en fronteras, puertos, logística y correo con cooperación regional, y robustece el objetivo 2, fortalecer las capacidades de inteligencia e investigación para desarticular redes y abastecimiento.

El cambio estratégico de esta línea es pasar de controles aislados por organismo a una arquitectura de inteligencia y respuesta conjunta. La condición de éxito es sostener interoperabilidad real entre instituciones y protocolos de actuación comunes frente a hallazgos relevantes.

Acciones priorizadas de la línea:

- **Control de fronteras para reducir tráfico de drogas.** Esta acción busca interrumpir rutas prioritarias de ingreso y tránsito que sostienen redes criminales con alta capacidad de daño, fortaleciendo la detección selectiva y basada en riesgo en fronteras, puertos y nodos de la cadena logística. Refuerza las capacidades de inspección, vigilancia y control, incorporando tecnificación, perfiles de riesgo y marcos normativos y operativos que habiliten intervenciones oportunas, con interoperabilidad entre organismos y protocolos conjuntos de respuesta. Integra, además, la cooperación nacional e internacional para el intercambio de información y la acción coordinada frente a flujos transnacionales. Su aporte central es reducir la reposición transnacional de drogas y proteger los resultados logrados por las líneas territoriales e investigativas del eje. Contribuye de forma directa al objetivo 3 y refuerza el objetivo 2 en la desarticulación del abastecimiento. Naturaleza de la intervención: fortalecimiento institucional.

Línea estratégica 4. Reducción de daños y prevención de reclutamiento

Esta línea reduce la reproducción social del mercado ilícito y complementa el control de oferta con respuestas que cortan el recambio de actores. Su lógica es integrar tratamiento, justicia terapéutica e intervención temprana para disminuir daños, reincidencia y reclutamiento en territorios críticos. Su aporte estratégico combina el objetivo 4, reducir los daños y la reincidencia asociados al consumo problemático, con el objetivo 5, reducir el reclutamiento y las trayectorias de riesgo en adolescentes y jóvenes en territorios de mayor vulnerabilidad.

La línea evita que los logros de control e investigación se erosionen por el reemplazo continuo de mano de obra criminal y por la persistencia de daños asociados al consumo problemático. Su condición de eficacia es articular los dispositivos de salud, justicia y territorio con seguimiento real de cumplimiento.

Acciones priorizadas de la línea:

- **Tribunales de drogas como alternativa con tratamiento supervisado.** Esta acción ofrece una respuesta judicial alternativa para perfiles elegibles, orientada a reducir la reincidencia y mejorar las probabilidades de reinserción, mediante la combinación de decisión judicial, tratamiento supervisado y control de cumplimiento. Define criterios de elegibilidad, capacidad terapéutica y evaluación temprana para orientar su despliegue progresivo y eventual escalamiento. Su contribución central es romper el ciclo entre consumo problemático y reiteración delictiva, al tiempo que alivia la carga del sistema de justicia penal, permitiendo una asignación más eficaz de recursos judiciales y policiales hacia la persecución de mercados ilegales de mayor daño. En términos de objetivos, aporta de forma directa al objetivo 4 del eje. Naturaleza de la intervención: multicomponente.
- **Tratamiento y rehabilitación para consumo problemático.** Esta acción reduce daños, violencia interpersonal y reincidencia mediante el acceso oportuno y la continuidad terapéutica para perfiles de mayor riesgo asociados al consumo problemático. Amplía la cobertura, ordena rutas de derivación y coordina salud, justicia y dispositivos territoriales para sostener la adherencia y la estabilidad de los procesos de tratamiento. Su aporte principal es estabilizar trayectorias vulnerables, disminuir la reincidencia y reducir la presión sobre los circuitos delictivos y los mercados ilegales asociados al consumo, al afectar la demanda y su reproducción. Contribuye de forma directa al objetivo 4 del eje. Naturaleza de la intervención: programática.
- **Prevención juvenil e intervención temprana.** Esta acción reduce el reclutamiento de adolescentes y jóvenes por redes de narcotráfico y mercados ilícitos asociados, así como la violencia vinculada al control territorial, en territorios de mayor exposición, actuando de forma temprana sobre trayectorias de riesgo. Prioriza intervenciones estructuradas y evaluables en entornos educativos y comunitarios, combinadas con acompañamiento psicosocial, gestión de casos y derivación oportuna para jóvenes en mayor situación de vulnerabilidad frente al reclutamiento criminal, con seguimiento territorial continuo. Su aporte esperado es disminuir el ingreso a trayectorias delictivas vinculadas al narcotráfico y sostener resultados de mediano plazo en convivencia y reducción de la violencia juvenil. Esta acción contribuye de forma directa al objetivo 5 y refuerza el objetivo 4 en la continuidad preventiva de trayectorias de riesgo. Naturaleza de la intervención: programática.

Secuencia temporal del eje

La secuencia temporal del eje organiza las cuatro líneas como una ruta acumulativa de contención de violencia, desarticulación de redes y prevención de reproducción del mercado ilícito, en coherencia con la sección 4.5 sobre estrategia de despliegue por fases e hitos clave del capítulo 4. El despliegue comienza con un control focalizado del daño y avanza hacia capacidades de inteligencia, control logístico y sostenimiento preventivo con revisión periódica de resultados.

La secuencia por fase se resume así:

- **Fase 1.** Predomina la intervención focalizada sobre mercados y violencia en territorios críticos para contener el daño grave y recuperar el control operativo.
- **Fase 2.** Ganan centralidad la inteligencia e investigación para desarticulación junto con el control de flujos y abastecimiento transnacional.
- **Fase 3.** Se consolida la reducción de daños y la prevención de reclutamiento, con tratamiento y ajuste territorial sostenido.

En este eje, la secuencia de fases ordena la presión operativa por tramos sin habilitar la postergación de acciones prioritarias. La temporalidad por acción se gestiona y actualiza en las fichas del documento operativo DO4. El cambio de fase exige doble verificación: reducción de violencia grave en zonas priorizadas y desarticulación sostenida sin desplazamiento relevante del mercado. Si aparecen señales de desplazamiento territorial o recomposición de redes, el eje ajusta cobertura y prioridad antes de escalar complejidad.

Articulación con otros ejes

La efectividad del eje depende de la articulación recíproca con los ejes que intervienen letalidad, trata de personas, armas, persecución penal y prevención territorial. El control de economías criminales logra resultados sostenidos cuando esas conexiones se gestionan en el mismo ciclo de decisión y ajuste.

Articulaciones prioritarias:

- **Eje de homicidios (5.1).** Conecta la intervención de mercados con la reducción de violencia letal en territorios de mayor riesgo.
- **Eje de violencia de género y contra niñas, niños y adolescentes (5.2).** Aporta señales tempranas de coerción y explotación que permiten identificar vínculos con redes criminales y ajustar la investigación de economías ilícitas.
- **Eje de control de armas de fuego y municiones (5.3).** Reduce capacidad de daño de redes mediante control de abastecimiento armado.
- **Eje del sistema de justicia criminal (5.6).** Convierte inteligencia y hallazgos operativos en persecución penal y patrimonial efectiva.
- **Eje del sistema de prevención del delito y la violencia (5.7).** Sostiene la reducción de recambio criminal con prevención territorial y trayectorias alternativas.

La coordinación intereje se monitorea con señales compartidas de violencia, desarticulación, desplazamiento y continuidad de respuesta institucional para ajustar secuencia y foco operativo.

Tensiones y salvaguardas

El eje asume tensiones entre intensidad de presión operativa, riesgo de desplazamiento territorial y sostenibilidad preventiva. La respuesta debe evitar victorias tácticas de corto plazo que luego se diluyen por recomposición de redes o por quiebres de gestión en el tratamiento y la prevención.

Tensiones relevantes y salvaguardas:

- **Riesgo de desplazamiento de mercado por presión territorial concentrada.** Si no hay control simultáneo de abastecimiento y seguimiento de redes, el daño migra de territorio. La salvaguarda es combinar intervención focalizada con inteligencia e indicadores de desplazamiento.
- **Riesgo de sobrereacción táctica sin cierre estratégico.** Sin trazabilidad de hallazgos y continuidad investigativa, aumenta actividad sin debilitamiento real de redes. La salvaguarda es priorizar calidad de investigación y judicialización por fenómeno.
- **Riesgo de desconexión entre control y reducción de daños.** Si tratamiento y justicia terapéutica quedan rezagados, sube la reincidencia y el recambio de actores. La salvaguarda es sostener cupos, derivación oportuna y seguimiento de atención terapéutica.
- **Riesgo de fragmentación interinstitucional.** Cuando cada organismo opera con metas no convergentes, cae la efectividad global del eje. La salvaguarda es reforzar la gobernanza de casos, la revisión ejecutiva y los protocolos comunes de coordinación.

Señales de seguimiento

El seguimiento prioriza señales de decisión que permitan ajustar el foco, la combinación de instrumentos y el ritmo de despliegue. La lectura integra el desempeño territorial, la desarticulación de redes, el control logístico y la persistencia de respuestas preventivas.

Señales operativas para ajuste:

- **Evolución de violencia grave asociada a mercados de drogas.** Tendencia de homicidios y eventos de alta gravedad en territorios priorizados vinculados al tráfico de drogas.
- **Desarticulación efectiva de redes criminales.** Resultados de investigaciones y condenas por fenómeno, lavado de activos y grandes incautaciones, con trazabilidad de operaciones y calidad de cierre judicial.
- **Desempeño de controles en frontera, puertos, logística y correo.** Cobertura, tiempos de respuesta y resolución de hallazgos relevantes en rutas de abastecimiento.

- **Continuidad de tratamiento y justicia terapéutica.** Cobertura, permanencia y cumplimiento en rutas para perfiles elegibles con seguimiento de reincidencia.
- **Cobertura de prevención juvenil e intervención temprana.** Tasa de adolescentes y jóvenes ingresados al sistema penal y condenados por delitos asociados a economías criminales, además del alcance y acompañamiento sostenido en territorios priorizados con trazabilidad de derivación efectiva.

Resumen visual y remisión a documentos operativos

La siguiente figura sintetiza la arquitectura del Eje 4, mostrando la relación entre objetivos, líneas estratégicas y acciones priorizadas. El esquema ilustra su lógica integrada: las líneas estratégicas contribuyen simultáneamente a varios objetivos y operan de forma coordinada, no como intervenciones aisladas.

Eje 4 - Narcotráfico y economías criminales

Arquitectura de intervención por objetivos, líneas estratégicas y acciones priorizadas

Línea estratégica	Acciones priorizadas	Objetivo 1 Violencia de mercados de drogas	Objetivo 2 Desarticular redes de tráfico	Objetivo 3 Control de fronteras y logístico	Objetivo 4 Tratamiento y justicia terapéutica	Objetivo 5 Evitar reclutamiento juvenil
Intervención focalizada sobre mercados y violencia	Aplicación de la ley antidrogas orientada por inteligencia	●				
	Intervención en Mercados de Drogas (DMI)	●				
Inteligencia e investigación para desarticulación	Gobernanza interinstitucional contra el crimen organizado		●			
	Incautaciones y decomisos con persecución patrimonial y foco en lavado		●			
Control de flujos y abastecimiento transnacional	Control de fronteras para reducir tráfico de drogas			●		
Reducción de daños y prevención de reclutamiento	Tribunales de drogas como alternativa con tratamiento supervisado				●	
	Tratamiento y rehabilitación para consumo problemático				●	
	Prevención juvenil e intervención temprana					●

La secuencia de implementación, la temporalidad específica por acción, las instituciones asociadas y las fuentes con trazabilidad documental se desarrollan en las fichas del documento operativo D04.

5.5 Ciberdelitos y fraudes informáticos

Problema

Este eje aborda una dimensión transversal de la seguridad pública: el entorno digital en el que se ejecuta y escala una parte creciente del daño delictivo. El aumento de fraudes, extorsiones, intrusiones y el robo de datos afecta a personas, instituciones y a la actividad económica, con efectos acumulativos sobre la confianza social y la legitimidad del Estado. La expansión del fenómeno no responde solo a una mayor conectividad, sino también a la velocidad de adaptación de redes delictivas frente a respuestas públicas que todavía aparecen fragmentadas.²⁹

El nudo operativo del eje está principalmente en la desconexión entre la prevención, la respuesta técnica, la evidencia digital y la persecución penal. Cuando esas piezas no operan de forma articulada en una misma cadena, crece la victimización evitable, caen los niveles de esclarecimiento y se pierde capacidad para anticipar riesgos sistémicos sobre servicios esenciales. El problema combina desafíos tecnológicos con desafíos de coordinación, de reglas comunes y de calidad de decisión pública frente a amenazas de mutación rápida.³⁰

Estrategia general del eje

La estrategia del eje integra cuatro capas que deben operar como sistema: prevención y protección de usuarios, capacidad institucional de respuesta e investigación, reglas robustas para la prueba electrónica y gestión de riesgos sistémicos en infraestructuras críticas. El propósito es reducir la victimización, acelerar la respuesta y elevar la calidad probatoria sin sacrificar la gobernanza democrática ni la trazabilidad de decisiones. El criterio de desempeño es combinado: menos daño evitable, mejor contención de incidentes y mayor proporción de casos con evidencia digital útil para la judicialización.

El eje asume una asimetría estructural: las modalidades delictivas cambian más rápido que los ciclos de adaptación institucional. Por eso, la implementación combina medidas de impacto inmediato sobre la victimización con un fortalecimiento progresivo de la investigación, la cooperación y la resiliencia operativa, bajo reglas de coordinación recíproca con el resto del portafolio.

²⁹ Ministerio del Interior, 2025, *Diagnóstico general de la criminalidad y la violencia en Uruguay*, AECA, IT/2025/02; *Documento síntesis de los Encuentros por Seguridad*.

³⁰ Trajtenberg, Sánchez de Ribera y Rojido, 2026, *Qué funciona para reducir la violencia, el delito y la reincidencia en Uruguay: una revisión rápida de la evidencia*.

Objetivos específicos del eje

El eje define cinco objetivos específicos:

- 1) Reducir fraudes y ciberdelitos en la población vulnerable.
- 2) Fortalecer capacidades institucionales (especialización, forensia, herramientas, coordinación).
- 3) Crear marcos legales y procedimientos para consolidar evidencia y prueba digital.
- 4) Mejorar la detección y la priorización de casos y la cooperación internacional.
- 5) Proteger infraestructuras críticas y gestionar riesgos sistémicos.

Las líneas estratégicas del eje se organizan como vías de implementación para alcanzar los objetivos:

- **Línea 1. Prevención y protección de usuarios.** Reduce la victimización evitable y fortalece la autoprotección en la población vulnerable.
- **Línea 2. Capacidad institucional de respuesta e investigación.** Consolida la respuesta operativa y la coordinación para investigar y priorizar por riesgo.
- **Línea 3. Marco legal y calidad probatoria digital.** Asegura reglas y protocolos para la evidencia digital útil y admisible.
- **Línea 4. Gestión de riesgos sistémicos y resiliencia de infraestructuras.** Protege los servicios esenciales y fortalece la articulación institucional ante incidentes complejos.

En la sección siguiente se desarrolla cada línea con sus acciones y se explicita de manera clara cómo cada paquete de acciones cumple objetivos concretos del eje.

Acciones prioritarias

Las acciones prioritarias se organizan en cuatro líneas estratégicas para conectar objetivos, implementación y resultados en un mismo ciclo de prevención, respuesta, judicialización y resiliencia digital.

Línea estratégica 1. Prevención y protección de usuarios

Esta línea concentra la primera barrera de protección del eje: reducir la victimización antes del incidente con información útil, hábitos de autoprotección y acceso asistido para denunciar. Su función estratégica es bajar la exposición de grupos vulnerables y recortar la base de daño evitable que luego sobrecarga la investigación y la justicia. Con ese enfoque, prioriza el objetivo 1, reducir fraudes y ciberdelitos en la población vulnerable, y alimenta el objetivo 4, mejorar la detección y priorización de casos y la cooperación internacional, al aumentar denuncias útiles y señales tempranas.

El cambio operativo de la línea es pasar de campañas aisladas a una prevención conductual sostenida, conectada con derivación y respuesta temprana. Cuando la población reconoce patrones de fraude y accede rápido a canales de apoyo, el eje gana capacidad para concentrar recursos en fenómenos de mayor impacto.

Acciones priorizadas de la línea:

- **Prevención conductual y concientización frente al cibercrimen.** Esta acción fortalece habilidades prácticas de autoprotección digital para reducir fraudes evitables en hogares, organizaciones y servicios locales. Integra alfabetización aplicada, entrenamiento práctico, hábitos seguros y canales de apoyo para denuncia y orientación temprana, con foco en grupos de mayor exposición y menor capacidad de respuesta. Su aporte principal es reducir el daño temprano y mejorar el acceso efectivo a la respuesta institucional. Contribuye de forma directa al objetivo 1, reducir fraudes y ciberdelitos en la población vulnerable, y refuerza el objetivo 4, mejorar la detección y la priorización de casos y la cooperación internacional. Naturaleza de la intervención: programática.

Línea estratégica 2. Capacidad institucional de respuesta e investigación

Esta línea construye la capacidad estatal para responder e investigar incidentes con coordinación efectiva en todo el ciclo operativo. El eje pasa de capacidades aisladas a una arquitectura nacional con reglas comunes, especialización técnica y conducción interinstitucional que permita contener incidentes con menor demora y menor pérdida de evidencia. El foco está en los objetivos 2, fortalecer capacidades institucionales, y 4, mejorar la detección y la priorización de casos y la cooperación internacional, pero también habilita el objetivo 3, crear marcos legales y procedimientos para consolidar evidencia y prueba digital.

La línea define una transición clave: de una reacción episódica a una capacidad permanente con aprendizaje acumulativo. Su condición de éxito es sostener la interoperabilidad entre equipos técnicos, investigación y conducción estratégica con protocolos de actuación consistentes.

Acciones priorizadas de la línea:

- **Gobernanza nacional de ciberseguridad.** Esta acción ordena liderazgo, roles y coordinación interinstitucional para reducir fragmentación y asegurar una respuesta coherente ante incidentes de alto impacto. Establece un marco de gobernanza nacional con reglas claras de articulación entre niveles técnicos y de decisión, y con responsabilidades definidas entre actores del Estado. Su aporte principal es crear las condiciones institucionales para una gestión integrada y consistente de la ciberseguridad a nivel nacional. Contribuye de forma directa a los objetivos 2 y 4 del eje. Naturaleza de la intervención: multicomponente.
- **Fortalecer capacidades operativas y forenses para investigar cibercrimen.** Esta acción mejora la investigación digital, la preservación de evidencia y el análisis forense para sostener la judicialización en casos complejos. Combina herramientas técnicas, protocolos

estandarizados y especialización operativa, incorporando analítica avanzada aplicada a conjuntos de denuncias para apoyar el triage investigativo y la gestión de casos, con foco en la trazabilidad probatoria y la calidad técnica de la pericia. Su contribución principal es elevar la admisibilidad y robustez de casos de alto impacto. En términos de objetivos, aporta de forma directa al objetivo 2 y refuerza el objetivo 3 en calidad de evidencia digital. Naturaleza de la intervención: fortalecimiento institucional.

- **Inteligencia y análisis de amenazas cibernéticas.** Esta acción desarrolla capacidades de análisis sostenido para identificar patrones recurrentes, anticipar riesgos y priorizar fenómenos de mayor daño antes de su escalamiento. Integra monitoreo técnico, análisis estratégico y herramientas de análisis avanzado e inteligencia artificial para orientar la priorización operativa y apoyar la toma de decisiones tempranas, en particular en la detección de campañas y *modus operandi* emergentes. Su contribución central es mejorar la asignación de recursos en función del riesgo efectivo. Esta acción aporta de forma directa al objetivo 4 y refuerza el objetivo 2 del eje. Naturaleza de la intervención: fortalecimiento institucional.
- **Capacitación especializada en cibercrimen y ciberseguridad.** Esta acción fortalece capacidades técnicas mediante estrategias de formación diferenciadas por rol, orientadas a mejorar la consistencia y calidad de las intervenciones en todo el territorio. Promueve rutas de formación, con contenidos aplicados y actualización periódica, alineadas con las funciones de prevención, investigación y actuación en el sistema de justicia. Su aporte central es sostener la adaptación institucional frente a modalidades delictivas y tecnológicas de rápido cambio. Esta acción contribuye de forma directa al objetivo 2 del eje. Naturaleza de la intervención: fortalecimiento institucional.

Línea estratégica 3. Marco legal y calidad probatoria digital

Esta línea construye la base jurídica y procedimental para que la evidencia digital sea útil, consistente y admisible en todo el ciclo penal. Su función estratégica es reducir incertidumbre técnica y legal en obtención, preservación y presentación probatoria. Aquí se materializa el objetivo 3, modernizar marcos legales y procedimientos para evidencia y prueba digital, con refuerzo del objetivo 2, fortalecer capacidades institucionales, al estabilizar estándares de actuación e investigación.

La línea ordena una transición de criterios dispersos a estándares nacionales aplicables. Cuando la regulación y los protocolos convergen, la investigación digital gana previsibilidad y el sistema penal mejora su capacidad de respuesta frente a casos complejos.

Acciones priorizadas de la línea:

- **Normativa y protocolos para evidencia digital y prueba electrónica.** Esta acción consolida estándares legales y operativos para la obtención, producción, preservación y presentación de evidencia digital, con cadena de custodia robusta y criterios claros de documentación y control. Su aporte central es elevar la admisibilidad y la calidad probatoria, reduciendo la incertidumbre jurídica en la investigación y el litigio penal, y asegurando consistencia técnica y jurídica desde la actuación inicial hasta la

sentencia. Contribuye de forma directa al objetivo 3 del eje y refuerza el objetivo 2. Naturaleza de la intervención: normativa.

- **Normativa para facilitar el control del cibercrimen.** Esta acción se orienta a fortalecer y precisar el marco normativo vigente para habilitar respuestas administrativas preventivas y oportunas frente al uso manifiesto y reiterado de recursos digitales en la comisión de ciberdelitos. Establece criterios legales, garantías, competencias y procedimientos marco para la identificación y adopción de medidas como el bloqueo de sitios web o recursos digitales maliciosos, así como las reglas de coordinación entre el Ministerio del Interior, la autoridad reguladora y el sistema de justicia. Esta acción contribuye de forma directa a los objetivos 2 y 3 del eje. Naturaleza de la intervención: normativa.

Línea estratégica 4. Gestión de riesgos sistémicos y resiliencia de infraestructuras

Esta línea protege los servicios esenciales frente a amenazas de rápida mutación y alto impacto. Integra defensa técnica, detección temprana, seguridad de sistemas y resguardo de datos con aprendizaje institucional entre incidentes. La contribución principal se ubica en el objetivo 5, proteger infraestructuras críticas y gestionar riesgos sistémicos, y refuerza el objetivo 4, mejorar la detección y la priorización de casos y la cooperación internacional, y el objetivo 1, reducir fraudes y ciberdelitos en la población vulnerable, ante eventos de alto impacto.

El giro operativo de la línea es pasar de respuestas puntuales a una capacidad estable de resiliencia y recuperación. Sin esta capa, una mejora en investigación o prevención puede quedar anulada por incidentes graves que interrumpen servicios públicos y dañan la confianza institucional.

Acciones priorizadas de la línea:

- **Defensa y detección cibernética con capacidades técnicas y automatización.** Esta acción despliega capacidades de defensa y detección para reducir el tiempo de exposición y mejorar la contención temprana en sistemas críticos, priorizando amenazas de mayor impacto. Combina controles técnicos, telemetría, analítica avanzada y automatización integradas en flujos operativos. Su contribución principal es sostener una reacción rápida y coordinada y reducir el daño en eventos de alta complejidad, mediante implementación progresiva y validación operativa en contexto real. Contribuye de forma directa al objetivo 5 y refuerza el objetivo 4 en detección y priorización de riesgos sistémicos. Naturaleza de la intervención: multicomponente.
- **Seguridad de sistemas, encriptación y protección de datos.** Esta acción refuerza la arquitectura de seguridad para reducir vulnerabilidades estructurales y proteger información sensible en servicios públicos y sistemas estratégicos. Integra estándares de seguridad, protección de datos y prácticas de cifrado de forma gradual y validada, con foco en la continuidad operativa. Su aporte esperado es reducir el riesgo de compromisos de gran escala y fortalecer la capacidad de recuperación institucional. Esta acción aporta de forma directa al objetivo 5 del eje y contribuye al 1. Naturaleza de la intervención: multicomponente.

Secuencia temporal del eje

La secuencia temporal del eje organiza las cuatro líneas como una ruta integrada de reducción de victimización, fortalecimiento institucional, consolidación probatoria y resiliencia sistémica, en coherencia con la sección 4.5 sobre estrategia de despliegue por fases e hitos clave. La lógica es acumulativa: primero se reduce el daño evitable y se ordena la respuesta, luego se consolida la calidad investigativa y jurídica, y finalmente se estabiliza la capacidad de anticipación y contención de riesgos críticos.

La secuencia por fase se resume así:

- **Fase 1.** Predomina la prevención y la protección de usuarios junto con la instalación de una coordinación nacional para incidentes de mayor impacto.
- **Fase 2.** Gana centralidad el fortalecimiento de investigación y forensia, junto con la adecuación normativa y los protocolos de prueba electrónica.
- **Fase 3.** Se consolida la gestión de riesgos sistémicos con mejora sostenida de defensa, seguridad de datos y cooperación por fenómeno.

En este eje, la fase define el foco de respuesta sin congelar acciones estratégicas en espera de un tramo posterior. La temporalidad por acción se fija y actualiza en las fichas del documento operativo DO5 según señales de desempeño. El pasaje entre fases depende de tres condiciones verificables: reducción de victimización en modalidades priorizadas, mejora sostenida de tiempos de respuesta y aumento de casos con evidencia digital útil para la judicialización. Si la dinámica tecnológica cambia de forma abrupta o aumenta la exposición de infraestructuras críticas, el eje adelanta ajustes operativos sin romper la secuencia estratégica.

Articulación con otros ejes

La efectividad del eje depende de una articulación recíproca con los ejes que abordan violencia en entornos digitales, circuitos criminales híbridos, cadena penal y prevención territorial. Sin esa articulación, la respuesta técnica mejora de forma parcial pero no se convierte en reducción sostenida de daño.

Articulaciones prioritarias:

- **Eje de violencia de género y contra niñas, niños y adolescentes (5.2).** Integra prevención y respuesta para violencia y explotación en entornos digitales con protección de víctimas.
- **Eje de narcotráfico y economías criminales (5.4).** Conecta análisis digital con seguimiento de circuitos financieros y operativos de redes criminales.
- **Eje del sistema de justicia criminal (5.6).** Asegura continuidad entre evidencia digital, decisión judicial y ejecución penal.

- **Eje del sistema de prevención del delito y la violencia (5.7).** Refuerza autoprotección digital y prevención comunitaria para reducir exposición en territorios vulnerables.

La coordinación se monitorea con señales compartidas de tiempo de respuesta, calidad probatoria y cooperación interinstitucional e internacional.

Tensiones y salvaguardas

El eje asume tensiones entre la expansión de capacidades técnicas, la gobernanza de datos y la legitimidad institucional. Una respuesta muy rápida sin reglas claras puede elevar el riesgo de uso indebido de información, mientras una respuesta excesivamente restrictiva puede reducir la eficacia frente a amenazas de alta velocidad.

Tensiones relevantes y salvaguardas:

- **Riesgo de tecnificación sin gobernanza efectiva.** La expansión de herramientas sin reglas comunes puede generar asimetrías y errores de coordinación. La salvaguarda es una autoridad clara, protocolos interinstitucionales y auditoría periódica de implementación.
- **Riesgo de uso indebido de información sensible.** Un mayor intercambio de datos sin controles robustos debilita la confianza institucional. La salvaguarda es trazabilidad de acceso, segmentación por rol y control democrático de cooperación.
- **Riesgo de brecha entre respuesta técnica y cadena penal.** Una buena contención de incidentes no basta si la evidencia no sostiene la judicialización. La salvaguarda es estandarizar la prueba electrónica y reforzar la articulación con el eje de fortalecimiento del sistema de justicia criminal (5.6).
- **Riesgo de rezago frente a nuevas modalidades delictivas.** Si la actualización operativa es lenta, aumenta el daño ante nuevas modalidades. La salvaguarda es capacitación permanente, revisión periódica por fenómeno y ajuste rápido de protocolos.

Señales de seguimiento

El seguimiento del eje prioriza señales para decidir ajustes de foco y ritmo de implementación, con trazabilidad de actividad técnica. La lectura integra daño a la población, capacidad de respuesta, calidad de evidencia y resiliencia institucional.

Señales operativas para ajuste:

- **Evolución de denuncias por modalidad priorizada.** Tendencia y concentración territorial de estafas, extorsión y otros ciberdelitos de alto impacto.
- **Tiempo de respuesta desde denuncia hasta primera actuación y esclarecimiento.** Desempeño de contención inicial y activación investigativa y resolución en casos priorizados.

- **Calidad probatoria digital en casos priorizados.** Proporción de casos que incorporan evidencia digital válida para sostener la judicialización.
- **Cobertura efectiva de prevención y protección digital.** Alcance de acciones preventivas en la población vulnerable y uso de canales asistidos de denuncia.
- **Incidentes en infraestructuras críticas y capacidad de contención.** Frecuencia, severidad, tiempo de cierre y lecciones institucionales implementadas.
- **Calidad de cooperación interinstitucional e internacional.** Oportunidad y utilidad del intercambio de información para casos complejos.

Resumen visual y remisión a documentos operativos

La siguiente figura sintetiza la arquitectura del Eje 5, mostrando la relación entre objetivos, líneas estratégicas y acciones priorizadas. El esquema ilustra su lógica integrada: las líneas estratégicas contribuyen simultáneamente a varios objetivos y operan de forma coordinada, no como intervenciones aisladas.

Eje 5 - Cibercrimitos y fraudes informáticos

Arquitectura de intervención por objetivos, líneas estratégicas y acciones priorizadas

Línea estratégica	Acciones priorizadas	Objetivo 1 Fraudes en población vulnerable	Objetivo 2 Capacidades en ciberseguridad	Objetivo 3 Adecuar marcos legales	Objetivo 4 Detección, priorización y cooperación	Objetivo 5 Proteger infraestructuras críticas
Prevención y protección de usuarios	Prevención conductual y concientización frente al cibercrimen	●				
	Gobernanza nacional de ciberseguridad		●		●	
Capacidad institucional de respuesta e investigación	Fortalecer capacidades operativas y forenses para investigar cibercrimen		●			
	Inteligencia y análisis de amenazas cibernéticas				●	
	Capacitación especializada en cibercrimen y ciberseguridad		●			
Marco legal y calidad probatoria digital	Normativa y protocolos para evidencia digital y prueba electrónica			●		
	Normativa para facilitar el control del cibercrimen		●	●		
Gestión de riesgos sistémicos y resiliencia de infraestructuras	Defensa y detección cibernética con capacidades técnicas y automatización					●
	Seguridad de sistemas encriptación y protección de datos					●

La secuencia de implementación, la temporalidad específica por acción, las instituciones asociadas y las fuentes con trazabilidad documental se desarrollan en las fichas del documento operativo DO5.

5.6 Sistema de justicia criminal

Problema

Este eje aborda la capacidad del sistema de justicia criminal para operar como una cadena continua desde la denuncia y la investigación hasta la ejecución penal. El diagnóstico muestra brechas persistentes en la coordinación entre la policía, la Fiscalía, el Poder Judicial y el sistema penitenciario, con tiempos, reglas y datos que no siempre convergen en la misma dirección. Cuando esas brechas se acumulan, aumentan las demoras y la impunidad, cae la calidad de decisión y se deteriora el seguimiento de casos en tramos problemáticos.³¹

El problema combina presión penitenciaria, heterogeneidad operativa, déficits de investigación y pericia, y fragilidad de integridad institucional. El sistema de justicia criminal interviene mucho, pero no siempre logra obtener los resultados esperados. Por eso, el eje prioriza el rendimiento sistémico y la continuidad institucional de casos, con foco en la reducción de cuellos de botella, la calidad probatoria, la proporcionalidad de la respuesta penal y la gobernabilidad de la ejecución.³²

Estrategia general del eje

La estrategia del eje integra conducción interinstitucional, policiamiento guiado por la inteligencia, calidad técnica de investigación y pericia, gestión del flujo penal y racionalización del sistema penitenciario bajo una misma disciplina de gestión. El criterio central es que cada tramo debe fortalecer el siguiente en lugar de transferirle presión. Para eso, el eje combina gobernanza operativa y uso regular de información para el desarrollo de una política criminal y el seguimiento de resultados con señales de ajuste tempranas.

La secuencia operativa parte de estabilizar la coordinación y contar con datos comparables, avanza hacia una mejora técnica en policiamiento e investigación, y consolida la eficiencia del flujo penal con un fortalecimiento del sistema penitenciario. El desempeño se evalúa por la reducción de cuellos de botella y la mejora de la calidad y oportunidad de la respuesta penal, con protección de derechos y legitimidad institucional.

Aunque los resultados de la reintegración social y reducción de la reincidencia se monitorean de forma específica en el Eje 7, el Plan asume que la reintegración comienza intramuros: desde el ingreso al sistema penitenciario se deben activar la clasificación, la gestión de casos, la preparación de egreso y las derivaciones oportunas hacia los dispositivos comunitarios. Por eso, este eje fortalece las condiciones institucionales de la ejecución y del egreso para que la transición al medio libre sea trazable y no se convierta en un quiebre operativo.

³¹ Ministerio del Interior, 2025, *Complemento del Diagnóstico general de la criminalidad y la violencia en Uruguay*, AECA IT/2025/03; *Documento síntesis de los Encuentros por Seguridad*.

³² Trajtenberg, Sánchez de Ribera y Rojido, 2026, *Qué funciona para reducir la violencia, el delito y la reincidencia en Uruguay: una revisión rápida de la evidencia*.

Objetivos específicos del eje

El eje define seis objetivos específicos:

- 1) Mejorar la gobernanza y la coordinación del sistema de justicia criminal.
- 2) Mejorar la inteligencia, la investigación criminal, los servicios periciales y el uso de información.
- 3) Reducir la saturación y las ineficiencias del sistema.
- 4) Fortalecer el uso y la calidad de medidas alternativas y justicia restaurativa.
- 5) Mejorar las condiciones penitenciarias y la gobernabilidad del sistema penitenciario, reduciendo la violencia, el control criminal intramuros y los riesgos institucionales.
- 6) Institucionalizar indicadores, evaluabilidad y transparencia de la gestión.

Las líneas estratégicas del eje se organizan así:

- **Línea estratégica 1. Gobernanza e información para la conducción del sistema.** Articula la conducción integrada del sistema de justicia criminal mediante reglas, información y coordinación comunes.
- **Línea estratégica 2. Organización policial y capacidades operativas.** Eleva la calidad investigativa mediante estándares técnicos, periciales y operativos más homogéneos.
- **Línea estratégica 3. Flujo penal, alternativas y justicia restaurativa.** Reordena el flujo penal mediante un portafolio coherente de alternativas con criterios claros y supervisión efectiva para reducir saturación sin perder respuesta frente a delitos graves.
- **Línea estratégica 4. Sistema penitenciario y condiciones de encierro.** Asegura la gobernabilidad del encierro mediante estándares de seguridad, clasificación y control institucional que reducen violencia intramuros y sostienen la coherencia del sistema penitenciario.

En la sección siguiente se desarrolla cada línea y se explicita cómo cada acción contribuye al cumplimiento de los objetivos del eje.

Acciones prioritarias

Las acciones prioritarias se organizan en cuatro líneas estratégicas para conectar objetivos, implementación y resultados en toda la cadena penal, desde la denuncia y la investigación hasta la gestión penitenciaria y el cierre institucional de los casos.

Línea estratégica 1. Gobernanza e información para la conducción del sistema

Esta línea estratégica instala la capacidad de conducción del sistema de justicia criminal como un todo, permitiendo que el eje opere de manera integrada y coherente, y no como una suma de subsistemas con lógicas y tiempos desconectados. Su foco está en la integralidad de la política: la orientación, el ordenamiento y la coordinación de reglas y decisiones comunes, a partir de información comparable y trazable. Esta base es condición necesaria para que el resto de las líneas del eje pueda sostener resultados en el tiempo; sin ella, las intervenciones sectoriales tienden a perder eficacia, coherencia y legitimidad.

La contribución directa de la línea se concentra en el objetivo 1, mejorar la gobernanza y la coordinación del sistema de justicia criminal; en el objetivo 6, institucionalizar indicadores, evaluabilidad y transparencia de la gestión; y en el objetivo 3, al reducir la saturación y las ineficiencias del sistema. También impacta indirectamente al objetivo 5, mejorar condiciones y la gobernabilidad del sistema penitenciario, reduciendo la violencia, el control criminal intramuros y los riesgos institucionales.

Acciones priorizadas de la línea:

- **Coordinación estratégica en materia de política criminal.** La acción dispone la creación de un espacio de articulación entre policía, Fiscalía, Poder Judicial y sistema penitenciario, orientado a favorecer la convergencia de prioridades generales de política criminal, a mejorar la coherencia del accionar estatal y a atender desajustes de coordinación, sin afectar las atribuciones legales ni la autonomía funcional de cada institución. Este ámbito se circunscribe a funciones de diálogo, concertación y definición de orientaciones comunes, tales como la identificación de prioridades estratégicas compartidas, y la armonización de criterios generales de actuación, respetando la independencia técnica, funcional y jurisdiccional de los actores involucrados. La acción contribuye a reducir la fragmentación institucional y la dependencia de arreglos informales, fortaleciendo la previsibilidad, la integridad y la transparencia del funcionamiento del sistema de justicia criminal. En el corto plazo, la coordinación se apoya en la institucionalidad vigente y en acuerdos interinstitucionales explícitos, orientados a ordenar la política criminal como política pública sin introducir rigideces organizacionales adicionales. A mediano plazo, se organiza en el marco de un Ministerio de Justicia. Su aporte central es mejorar la gobernanza y la coordinación del sistema de justicia criminal y fortalecer la confianza entre instituciones. Contribuye de forma directa al objetivo 1 del eje y tiene efectos parciales sobre el 5. Naturaleza de la intervención: fortalecimiento institucional.
- **Sistema Integral de Indicadores sobre el Sistema de Justicia Penal (SIISJP).** La acción instala un tablero común de corto plazo para el monitoreo regular de flujos de casos, *attrition* penal y cuellos de botella entre los distintos eslabones del sistema (policía, Fiscalía, Poder Judicial y sistema penitenciario), con uso sistemático en instancias ejecutivas de decisión y ajuste de implementación. El SIISJP transforma registros administrativos dispersos en una base operativa compartida de indicadores comparables y trazables, orientada a identificar demoras evitables, pérdidas de eficacia y desigualdades en el funcionamiento del sistema en tiempo útil. Su aporte esperado

es mejorar la capacidad del Estado para leer el desempeño penal como un sistema integrado, reducir ineficiencias evitables y orientar decisiones de gestión, asignación de recursos y reforma institucional sobre la base de evidencia. Contribuye de forma directa al objetivo 1, mejorar la gobernanza y la coordinación del sistema de justicia criminal; al objetivo 6, institucionalizar indicadores, evaluabilidad, transparencia y aprendizaje para la gestión penal; y al objetivo 3, al reducir la saturación y las ineficiencias del sistema. Naturaleza de la intervención: fortalecimiento institucional.

Línea estratégica 2. Organización policial y capacidades operativas

Esta línea eleva la calidad técnica de la investigación, la pericia, la inteligencia y el despliegue operativo para que la actividad del sistema se traduzca en decisiones judiciales más consistentes y oportunas. En términos prácticos, el eje la usa para ejecutar el objetivo 2, mejorar investigación criminal, servicios periciales y uso de información, con aporte al objetivo 1, mejorar la gobernanza y la coordinación del sistema de justicia criminal, y al objetivo 6, institucionalizar indicadores, evaluabilidad y transparencia para gestión, al mejorar calidad de datos operativos y trazabilidad de desempeño.

La transición que propone esta línea es pasar de capacidad técnica desigual a estándares operativos más homogéneos, con formación y uso de tecnología bajo reglas de evidencia y priorización. El resultado esperado es un mejor desempeño de los tramos policiales e investigativos del sistema, con mejoras consistentes en calidad, oportunidad y previsibilidad de la respuesta penal.

Acciones priorizadas de la línea:

- **Organización y funcionamiento de la institución policial.**³³ La acción fortalece la organización y el funcionamiento interno de la institución policial como condición necesaria para su eficacia, previsibilidad y legitimidad. El foco está puesto en ordenar las reglas que estructuran la carrera policial, la conducción jerárquica y los mecanismos de control, reduciendo discrecionalidades, alineando incentivos y asegurando coherencia entre funciones, responsabilidades y resultados. El énfasis se coloca en ordenar las trayectorias laborales y los sistemas de ascenso, garantizando previsibilidad y criterios claros de mérito, formación, desempeño y conducta institucional. Al mismo tiempo, la acción apunta a corregir desbalances estructurales en la pirámide jerárquica, fortaleciendo la correspondencia entre grados, funciones efectivas y necesidades operativas, y mejorando la capacidad real de conducción y supervisión. Asimismo, se refuerzan los mecanismos de control del desempeño, rendición de cuentas y prevención de la corrupción, integrándolos al funcionamiento ordinario de la institución y fortaleciendo la responsabilidad jerárquica y la supervisión interna. En conjunto, la acción busca consolidar una organización policial profesional, con reglas claras de funcionamiento y condiciones institucionales estables para la sostenibilidad de las reformas y la confianza pública. Contribuye de forma directa al objetivo 1 del eje, mejorar la gobernanza y la coordinación del sistema, y

33 Para más información sobre esta acción, consultar el documento operativo DO8.

de manera indirecta al objetivo 2, al fortalecer las capacidades organizacionales que sostienen la prevención y la investigación criminal. Naturaleza de la intervención: fortalecimiento institucional.

- **Policiamiento guiado por la inteligencia (ILP).**³⁴ La acción instala un modelo de gestión policial en el que la producción, la integración y el análisis sistemático de la información criminal orientan de manera regular la toma de decisiones estratégicas, tácticas y operativas. La Policía Nacional transita así desde una lógica predominantemente reactiva y fragmentada hacia una priorización consistente por daño, complejidad y probabilidad de resolución, con asignación más eficiente de recursos y mayor anticipación de riesgos. El modelo ILP articula información proveniente de la investigación criminal, el patrullaje territorial, la policía comunitaria orientada a problemas y otras fuentes, integrándola en un ciclo continuo de inteligencia que conecta datos, análisis, decisión y despliegue operativo, con mecanismos de retroalimentación y aprendizaje institucional. En este esquema, la inteligencia deja de operar como insumo aislado y pasa a constituir el eje conductor del ciclo operativo policial. La acción comprende el fortalecimiento de la gobernanza de la información policial, la interoperabilidad entre sistemas, el desarrollo de capacidades analíticas especializadas y la consolidación de funciones rectoras de información e inteligencia, asegurando que los productos analíticos sean utilizados de forma sistemática en la planificación, la conducción operativa y la evaluación del desempeño policial. El aporte central del modelo ILP es mejorar la toma de decisiones basada en evidencia en tiempo útil, reducir la fragmentación interna y elevar la eficacia policial en la prevención, la investigación y el control de fenómenos criminales complejos. La acción contribuye de forma directa al objetivo 2 del eje, mejorar la investigación criminal, los servicios periciales y el uso de información. Naturaleza de la intervención: fortalecimiento institucional.
- **Operativa policial basada en evidencia y estandarizada.**³⁵ Fortalecer la operativa policial basada en puntos calientes, procedimientos y coordinación territorial. La acción consolida un modelo operativo policial orientado a concentrar esfuerzos en problemas, lugares y momentos de mayor impacto delictivo, mediante la estandarización de procedimientos clave y la mejora de la coordinación táctica entre funciones y niveles territoriales. El objetivo es elevar la eficacia operativa, reducir errores evitables y asegurar calidad en la primera línea de respuesta. El énfasis se coloca en el patrullaje focalizado en puntos calientes, el fortalecimiento de la Policía Comunitaria Orientada a Problemas (PCOP) y la articulación funcional de estos enfoques con programas de despliegue intensivo como el Programa de Alta Dedicación Operativa (PADO), integrando análisis previo, ejecución disciplinada y revisión sistemática de resultados. La acción busca reducir la variabilidad territorial de respuestas policiales, promoviendo estándares operativos comunes adaptados a contextos locales. Asimismo, la acción refuerza el rol operativo de las comisarías como unidades claves de prevención, gestión territorial y resolución de problemas, clarificando funciones,

34 Para más información sobre esta acción, consultar el documento operativo DO8.

35 Para más información sobre esta acción, consultar el documento operativo DO8.

procedimientos y mecanismos de coordinación con unidades especializadas. De este modo, la operativa policial se orienta a producir intervenciones más predecibles, focalizadas y sostenibles, alineadas con las prioridades definidas por la política de seguridad. El aporte central de la acción es estabilizar y elevar el desempeño operativo policial en territorio, mejorando la capacidad de prevenir, disuadir y responder eficazmente a fenómenos criminales de alta incidencia. Contribuye de forma directa al objetivo 2 del eje, mejorar la investigación criminal, los servicios periciales y el uso de información. Naturaleza de la intervención: fortalecimiento institucional.

- **Formación policial.**³⁶ La acción integra la formación inicial y la formación continua del personal policial en un sistema formativo coherente, orientado a fortalecer capacidades técnicas claves para la prevención, investigación y análisis del delito, y a reducir la brecha entre lineamientos estratégicos y prácticas operativas cotidianas. El énfasis se coloca en la consolidación de trayectorias formativas especializadas en áreas prioritarias —en particular, Investigación Policial, Análisis Criminal, y Seguridad y Prevención—, asegurando que los contenidos, metodologías y prácticas de formación respondan a las funciones efectivamente desempeñadas por la Policía Nacional frente a fenómenos criminales complejos y prioritarios. Asimismo, la acción institucionaliza un sistema de formación permanente en servicio, orientado a funciones esenciales, que permita actualizar y certificar competencias a lo largo de la carrera policial, incorporar ajustes metodológicos basados en evidencia de desempeño y evitar la obsolescencia técnica en áreas sensibles. Finalmente, se fortalece la articulación entre formación, destinos funcionales y necesidades territoriales, de modo que la capacitación opere como un instrumento directo de profesionalización, mejora del desempeño operativo y adaptación institucional sostenida. En síntesis, su aporte central es elevar la calidad de base de la cadena operativa policial y sostener capacidades técnicas en el tiempo, contribuyendo de forma directa al objetivo 2 del eje, mejorar la investigación criminal, los servicios periciales y el uso de información. Naturaleza de la intervención: fortalecimiento institucional.
- **Prevención de la violencia institucional y uso legítimo de la fuerza.** La acción previene la violencia institucional mediante un enfoque integral de regulación, supervisión, transparencia y formación, orientado a reducir abusos, mejorar la calidad del trato y fortalecer la legitimidad de la actuación policial en contextos de alta presión operativa. El énfasis se coloca en estándares claros y verificables de uso de la fuerza, acompañados por mecanismos efectivos de supervisión y rendición de cuentas, incluyendo trazabilidad de incidentes, transparencia pública y control independiente. Asimismo, se incorporan herramientas de registro y monitoreo, como dispositivos tecnológicos, que fortalecen el control institucional y la protección de derechos. La acción se completa con la formación sistemática en procedimiento justo, orientada a mejorar la interacción cotidiana entre policía y ciudadanía, reducir la escalada de conflictos y prevenir intervenciones innecesariamente coercitivas. La combinación de reglas claras, supervisión activa, transparencia y entrenamiento busca modificar prácticas organizacionales y no limitarse a respuestas reactivas. En conjunto, la

36 Para más información sobre esta acción, consultar el documento operativo DO8.

acción contribuye a reducir la recurrencia de episodios de violencia institucional, mejorar la gobernabilidad interna y consolidar una actuación policial profesional, transparente y sujeta a control. Contribuye de forma directa al objetivo 6 del eje, institucionalizar indicadores, evaluabilidad y transparencia para la gestión continua, y refuerza el objetivo 1, mejorar la gobernanza y la coordinación del sistema de justicia criminal. Naturaleza de la intervención: fortalecimiento institucional.

- **Gestión de víctimas, testigos y fuentes humanas en investigaciones de alta complejidad.** La acción fortalece las capacidades del sistema de justicia penal para identificar, proteger y gestionar de forma integrada a las personas que aportan información y prueba clave en la investigación y el juzgamiento de delitos complejos, en particular aquellos vinculados a organizaciones criminales que recurren a la intimidación, la violencia o el control territorial para obstaculizar la acción de la justicia. El énfasis se coloca en el uso efectivo del marco normativo vigente para garantizar la protección y el rol procesal de víctimas y testigos, asegurar su disponibilidad a lo largo del proceso penal y fortalecer la producción temprana y sostenida de la prueba testimonial, reduciendo quiebres entre investigación, litigio y decisión judicial. De manera complementaria, la acción contempla el fortalecimiento de canales seguros y anónimos de denuncia como mecanismos de acceso inicial a información en contextos de alta intimidación, integrados a circuitos investigativos formales y sujetos a criterios claros de validación, uso responsable y protección de derechos. Asimismo, la acción reconoce la necesidad de ordenar y reglamentar el uso excepcional de fuentes humanas, incluyendo las figuras de colaborador, agente encubierto e informante, mediante criterios claros de legalidad, integridad, control y trazabilidad, reduciendo riesgos jurídicos, éticos y probatorios. El fortalecimiento de estas capacidades requiere mejoras de implementación y coordinación, así como ajustes normativos puntuales y desarrollo reglamentario, para asegurar la sostenibilidad de la prueba en sede judicial. En conjunto, la acción busca romper dinámicas de silencio e intimidación, reducir la dependencia de arreglos informales, y elevar el esclarecimiento y cierre efectivo de fenómenos de alto daño, especialmente en contextos de criminalidad organizada. Contribuye de forma directa al objetivo 2 del eje. Naturaleza de la intervención: fortalecimiento institucional.
- **Videovigilancia y tecnología.** La acción fortalece la prevención focalizada y la investigación criminal mediante el uso estratégico de sistemas de videovigilancia y tecnologías de control, integradas a procesos de análisis criminal, priorización de riesgos y conducción operativa. Su objetivo es aumentar la capacidad de vigilancia remota y recolección de información sobre personas y vehículos para disuadir el delito y mejorar la eficacia de la persecución penal, especialmente en zonas y espacios de mayor conflictividad. El énfasis se coloca en maximizar el valor operativo y probatorio de la tecnología, asegurando estándares de calidad de la información, protocolos de uso y mecanismos de control que permitan convertir registros tecnológicos en insumos efectivos para la prevención, la investigación y el esclarecimiento de delitos. La combinación de videovigilancia, lectores automáticos de placas y tecnologías de detección de disparos contribuye a mejorar la detección temprana, el seguimiento

de eventos relevantes y la reconstrucción de trayectorias delictivas, particularmente en espacios urbanos de alta concentración delictiva, unidades penitenciarias, rutas nacionales y otros entornos de alta movilidad y riesgo. Asimismo, la acción promueve que la información generada por estas tecnologías alimente de forma sistemática la toma de decisiones operativas y la judicialización, con trazabilidad de resultados y resguardos adecuados de derechos y garantías. De este modo, se busca ampliar la capacidad operativa del Estado y mejorar la eficacia de la investigación criminal, evitando la fragmentación y el uso inercial de herramientas tecnológicas. Contribuye de forma directa al objetivo 2 del eje, mejorar la investigación criminal, los servicios periciales y el uso de información. Naturaleza de la intervención: fortalecimiento institucional.

Línea estratégica 3. Flujo penal proporcional, alternativas y justicia restaurativa

Esta línea reordena el flujo penal para reducir saturación sin perder respuesta frente a delitos de alta gravedad. La clave es combinar proporcionalidad, criterios homogéneos de elegibilidad y supervisión efectiva de alternativas para evitar que la presión vuelva al tramo penitenciario por incumplimientos o mal diseño. De forma explícita, esta línea atiende el objetivo 3, reducir la saturación y las ineficiencias del sistema, y el objetivo 4, fortalecer el uso y la calidad de medidas alternativas y justicia restaurativa.

El cambio operativo que introduce la línea es pasar de un uso fragmentado y heterogéneo de las alternativas penales a un portafolio gestionado, con estándares comunes de calidad, criterios claros de elegibilidad, trazabilidad del cumplimiento y articulación funcional con los dispositivos necesarios para sostener la medida y prevenir incumplimientos. Sin esta capa, la cadena penal pierde continuidad y se reproduce la saturación.

Acciones priorizadas de la línea:

- **Mecanismos de suspensión y sustitución de la pena y el proceso.** La acción impulsa reformas normativas y criterios homogéneos de aplicación para fortalecer el uso consistente, controlado y proporcional de los institutos liberatorios, la suspensión condicional del proceso y los mecanismos excepcionales de sustitución o aplazamiento de la prisión, con el objetivo de reducir la saturación del sistema penal y penitenciario sin degradar la capacidad de respuesta frente a delitos de mayor gravedad. El énfasis se coloca en restablecer y ampliar instrumentos que permiten individualizar la sanción penal, descomprimir el sistema y concentrar recursos en casos de mayor riesgo, incluyendo la suspensión condicional del proceso para infracciones de baja lesividad, la ampliación del régimen de redención de pena por trabajo o estudio y el uso excepcional de la sustitución de la prisión en situaciones de vulnerabilidad acreditada. Estos mecanismos se conciben como potestades reguladas y controladas del sistema judicial, sujetas a criterios claros de elegibilidad, monitoreo del cumplimiento y revisión periódica. La acción busca ordenar los flujos judiciales y penitenciarios, reducir el uso innecesario de la privación de libertad y alinear la política criminal con los fines constitucionales de rehabilitación y reinserción social, evitando efectos

iatrogénicos del encierro y contribuyendo a una política penal sostenible de largo plazo. Su aporte central es mejorar la eficiencia y racionalidad del sistema penal, reduciendo la prisionización excesiva y el hacinamiento, y fortaleciendo la calidad de las medidas alternativas. Contribuye de forma directa al objetivo 3, reducir la saturación y las ineficiencias del sistema, y al objetivo 4, fortalecer el uso y la calidad de medidas alternativas y justicia restaurativa. Naturaleza de la intervención: normativa.

- **Sistema de medidas alternativas a la privación de libertad.** La acción consolida y expande el sistema de medidas alternativas a la prisión como herramienta central para reducir la saturación del sistema penal, mejorar la proporcionalidad de las respuestas y concentrar los recursos penitenciarios en los casos de mayor riesgo. El énfasis se coloca en fortalecer la capacidad institucional de gestión y supervisión, con criterios homogéneos de elegibilidad, monitoreo efectivo del cumplimiento y articulación fluida entre decisión judicial y ejecución. Para sostener esos criterios, la acción incorpora un sistema de evaluación presentencial estandarizada, que permita determinar riesgo y necesidades y asegurar mecanismos consistentes de desvío y elegibilidad. La acción abarca un portafolio integrado de medidas alternativas, incluyendo sanciones comunitarias, programas de supervisión en comunidad y esquemas de derivación a dispositivos especializados, aplicados de forma diferenciada según perfil de riesgo y necesidades. Estas modalidades se conciben como respuestas penales sustitutivas o complementarias a la prisión, sujetas a reglas claras, trazabilidad y consecuencias ante el incumplimiento. De manera específica, la acción contempla modalidades diferenciadas para poblaciones y situaciones que requieren abordajes particulares, como personas con consumo problemático de drogas, adolescentes y jóvenes en conflicto con la ley, y mujeres embarazadas o con niños pequeños a cargo. En estos supuestos, se establecen criterios reforzados de elegibilidad, supervisión intensiva y salvaguardas específicas para la protección de las víctimas, evitando aplicaciones automáticas o descontextualizadas. El fortalecimiento del sistema de medidas alternativas incluye la consolidación de la capacidad gestora institucional, la profesionalización de la supervisión en comunidad y el uso sistemático de información para seguimiento, evaluación y ajuste. En resumen, su aporte central es reducir el uso innecesario de la privación de libertad, mejorar la eficacia y legitimidad de las respuestas penales en comunidad y aliviar la presión sobre el sistema penitenciario, sin debilitar la respuesta frente a delitos graves o de alto riesgo. Contribuye de forma directa al objetivo 3, reducir la saturación y las ineficiencias del sistema, y al objetivo 4, fortalecer el uso y la calidad de medidas alternativas y justicia restaurativa. Naturaleza de la intervención: multicomponente.
- **Justicia restaurativa.** Incorpora de forma progresiva y regulada procesos de justicia restaurativa en casos aptos, orientados a la reparación del daño, la responsabilización del infractor y la reintegración social, con resguardos efectivos para las víctimas. La evidencia comparada indica que estos mecanismos pueden mejorar la satisfacción de las partes, fortalecer la legitimidad del sistema de justicia y reducir la reincidencia cuando se aplican con criterios claros de elegibilidad, participación voluntaria e informada, facilitación profesional especializada y adecuada articula-

ción con el proceso penal formal. La acción exige estándares homogéneos para la selección de casos, garantías de seguridad y protección para las víctimas, calidad en la facilitación y seguimiento efectivo del cumplimiento de los acuerdos restaurativos, evitando su uso indiscriminado o meramente descompresivo. La justicia restaurativa se concibe como un mecanismo alternativo y complementario a la respuesta penal tradicional, no como un sustituto automático de esta, y queda excluida de los casos que requieren respuestas punitivas plenas por su gravedad o riesgo. Su aporte central es ampliar respuestas penales alternativas y complementarias de calidad, con mayor legitimidad social y efectos sustantivos en la reparación del daño y la convivencia, sin debilitar la capacidad de respuesta del sistema frente a delitos graves. Contribuye de forma directa al objetivo 4, fortalecer el uso y la calidad de medidas alternativas y justicia restaurativa. Naturaleza de la intervención: programática.

Línea estratégica 4. Sistema penitenciario y condiciones de encierro

Esta línea se focaliza en el tramo intramuros (encierro) como condición operativa para sostener la seguridad pública, el medio libre y las medidas alternativas se desarrollan en la línea estratégica 3. Su función cruza el objetivo 5, mejorar las condiciones penitenciarias y la gobernabilidad del encierro; con el objetivo 6, institucionalizar indicadores, evaluabilidad y transparencia para la gestión; y agrega un efecto complementario sobre el objetivo 1 al concretar cambios institucionales que facilitan la gobernanza y la coordinación interinstitucional, y sobre el objetivo 3, al contener y administrar la presión sobre la capacidad y la operación penitenciaria.

La línea propone una transición desde una gestión predominantemente reactiva hacia una gobernabilidad penitenciaria basada en estándares de seguridad, clasificación, control institucional y reducción de violencia intramuros, con monitoreo sistemático de resultados. El resultado esperado es reducir la violencia y el control criminal intramuros, mejorar la previsibilidad del sistema penitenciario y evitar que el encierro reproduzca dinámicas que incrementen la reincidencia.

En el tramo penitenciario y de reingreso, la distinción entre el sistema de justicia criminal (Eje 5.6) y el sistema de prevención del delito y la violencia (Eje 5.7) responde a responsabilidades diferenciadas: el Eje 5.6 ordena la gestión de la privación de libertad y las condiciones de operación de la ejecución penal; el Eje 5.7 organiza los componentes programáticos de reintegración comunitaria, que se activan desde el encierro y se sostienen tras el egreso.

La lógica de intervención, sin embargo, es continua. El PNSP asume que la reintegración comienza desde el primer día de la privación de libertad, mediante clasificación y gestión de caso, acceso a apoyos y programas, preparación de egreso y articulación temprana con dispositivos y redes comunitarias. En ese marco, el Eje 5.6 asegura gobernabilidad y condiciones de tratamiento del tramo intramuros y del egreso; el Eje 5.7 estructura los programas y soportes que se implementan durante el encierro y se sostienen en el medio libre para reducir la reincidencia.

Acciones priorizadas de la línea:

- **Descentralización y autonomía del sistema penitenciario.** La acción impulsa un cambio normativo orientado a la descentralización y al fortalecimiento institucional del sistema penitenciario como condición para mejorar su gobernanza, eficacia y sostenibilidad en el tiempo. El objetivo es dotarlo de mayor autonomía técnica y capacidad de gestión, mediante la clarificación de funciones, la profesionalización de la administración y el fortalecimiento de la rendición de cuentas. La descentralización busca corregir debilidades estructurales del arreglo institucional vigente, mejorar la planificación y la coordinación interinstitucional, y consolidar una rectoría técnica clara de la política penitenciaria como política pública, diferenciada de las funciones de persecución del delito. En síntesis, su aporte central es crear condiciones institucionales para una transformación sostenida del sistema penitenciario, contribuyendo de forma directa al objetivo 5 del eje y reforzando el objetivo 1 y el 3. Naturaleza de la intervención: normativa.
- **Construir y operar centros penales de máxima seguridad.** La acción dispone el diseño, la construcción y operación de centros penales de máxima seguridad destinados a alojar perfiles de alto riesgo para la seguridad pública, bajo criterios técnicos estrictos de clasificación y revisión periódica. Su objetivo es reducir la capacidad de mando, coordinación y reproducción de dinámicas criminales intramuros, fortaleciendo la gobernabilidad del sistema penitenciario sin trasladar desorden ni violencia al resto de los establecimientos. El énfasis se coloca en regímenes diferenciados, controles operativos reforzados y supervisión permanente, con estándares claros que resguarden las garantías básicas y eviten usos expansivos o discrecionales de la máxima seguridad. La acción se integra a una política penitenciaria más amplia, en la que la segregación de alto riesgo cumple una función limitada, focalizada y evaluable, orientada a ordenar la gestión penitenciaria y a desplegar estrategias diferenciadas de tratamiento conforme al perfil de las personas. Su aporte principal es ordenar la gestión de perfiles de riesgo extremo, reducir el contagio criminal intramuros y mejorar las condiciones de funcionamiento del conjunto del sistema penitenciario. Contribuye de forma directa al objetivo 5 del eje, mejorar las condiciones penitenciarias y la gobernabilidad del sistema penitenciario. Naturaleza de la intervención: fortalecimiento institucional.
- **Fiscalía penitenciaria.** La acción crea una capacidad fiscal especializada en el ámbito penitenciario para investigar de forma sistemática los delitos cometidos intramuros, enfrentar economías ilegales y mejorar la respuesta institucional frente a hechos graves, con resguardo de derechos. Su foco es superar abordajes reactivos, aumentar la certeza de sanción, reducir la impunidad intramuros y fortalecer la coordinación entre investigación penal y gestión penitenciaria. Asimismo, contribuye a mejorar la trazabilidad, la producción de indicadores y la rendición de cuentas sobre el funcionamiento del sistema penitenciario. Contribuye al objetivo 5 del eje y refuerza el objetivo 6. Naturaleza de la intervención: fortalecimiento institucional.

- **Control de la corrupción en el sistema penitenciario.** La acción fortalece la prevención, detección y persecución de la corrupción en el sistema penitenciario, entendida como un factor clave que habilita economías ilegales, captura institucional y violencia intramuros. Su objetivo es proteger la seguridad, los derechos y la legitimidad del sistema, reduciendo los incentivos y redes de facilitación que sostienen el control criminal desde el encierro y debilitan la cadena penal. El énfasis se coloca en un enfoque integral de integridad penitenciaria, que combina auditoría y rendición de cuentas, sistemas de denuncia confidencial y protección de denunciantes, evaluación de riesgos de corrupción y uso estratégico de tecnologías para limitar bienes y comunicaciones ilícitas. Asimismo, la acción refuerza la gestión de recursos humanos mediante formación en integridad y alineación de incentivos, y promueve la articulación con organismos de control, la inteligencia penitenciaria y la persecución penal especializada. De manera complementaria, la acción busca aumentar la certeza de sanción frente a hechos de corrupción y economías ilegales intramuros, asegurando trazabilidad, producción de información y monitoreo de resultados. En conjunto, la intervención apunta a proteger la gobernabilidad institucional en contextos de alta presión y fortalecer la transparencia del sistema. Contribuye de forma directa al objetivo 5 del eje y refuerza el objetivo 6. Naturaleza de la intervención: fortalecimiento institucional.
- **Prevención de la violencia en prisión.** La acción reduce la violencia en contextos de encierro fortaleciendo la capacidad institucional del sistema penitenciario para identificar, clasificar y gestionar de forma anticipada los riesgos de conflicto y agresión, utilizando la información y los factores organizacionales como eje central de la gestión, e incorporando intervenciones psicosociales basadas en evidencia como apoyo focalizado. El énfasis se coloca en factores institucionales claves, en particular la clasificación adecuada y revisable de las personas privadas de libertad (PPL), su asignación coherente a módulos y regímenes, y la gestión diferenciada de poblaciones con distintos niveles de riesgo. De manera complementaria, se incorporan intervenciones terapéuticas y socioeducativas intramuros, con enfoque sensible al trauma y a la salud mental, orientadas a reducir conductas agresivas y la recurrencia de incidentes violentos, como instrumentos de gestión de la convivencia y no como sustitutos de las funciones de control. Asimismo, la acción reconoce la importancia de los vínculos familiares como factor de estabilización institucional, promoviendo su gestión ordenada y segura, y contempla de forma específica la protección de las víctimas de violencia intramuros, evitando dinámicas de revictimización y coerción. En conjunto, la acción busca mejorar la gobernabilidad, la previsibilidad y la seguridad intramuros, contribuyendo de forma directa al objetivo 5 del eje y reforzando el objetivo 1. Naturaleza de la intervención: multicomponente.

Secuencia temporal del eje

La secuencia temporal del eje organiza las cuatro líneas como una ruta de consolidación progresiva de capacidad de justicia criminal, en coherencia con la sección 4.5 sobre estrategia de despliegue por fases e hitos clave del capítulo 4. El eje inicia con gobernanza y datos para estabilizar operación, avanza con fortalecimiento técnico y flujo penal proporcional, y consolida reintegración con controles de integridad y desempeño sistémico.

La secuencia por fase se resume así:

- **Fase 1.** Predominan gobernanza operativa diaria, instalación del SIISJP y corrección de los principales cuellos de botella.
- **Fase 2.** Ganan centralidad investigación, pericia y profesionalización junto con expansión de alternativas penales bajo criterios homogéneos.
- **Fase 3.** Se consolida la integración entre sistema penitenciario, egreso y monitoreo de resultados para sostener reducción de reincidencia.

En este eje, las fases ordenan momentos sensibles de la cadena penal sin habilitar la postergación de acciones esenciales. La temporalidad por acción se registra y ajusta en las fichas del documento operativo DO6. El pasaje entre fases depende de una reducción verificable de cuellos de botella y de un seguimiento efectivo entre investigación, decisión judicial, ejecución y egreso. Si esos resultados no se sostienen, el eje prioriza fortalecimiento operativo y articulación con el eje del sistema de prevención del delito y la violencia (5.7) antes de ampliar la escala.

Articulación con otros ejes

La efectividad del eje depende de una articulación recíproca con los ejes que aportan prevención, investigación por fenómeno, evidencia digital y acompañamiento pospena. Sin esa articulación, la mejora en una parte de la cadena se convierte en presión sobre otra.

Articulaciones prioritarias:

- **Eje de homicidios (5.1).** Conecta investigación y judicialización de violencia letal con gestión de casos de alta complejidad.
- **Eje de violencia de género y contra niñas, niños y adolescentes (5.2).** Alinea protección de víctimas con decisiones judiciales, control de riesgo y respuestas especializadas.
- **Eje de control de armas de fuego y municiones (5.3).** Vincula trazabilidad y pericia con investigación penal y cierre de desvíos críticos.
- **Eje de narcotráfico y economías criminales (5.4).** Convierte inteligencia y hallazgos operativos en persecución penal y patrimonial sostenible.

- **Eje de ciberdelitos y fraudes informáticos (5.5).** Asegura una conexión entre evidencia digital, litigio y decisión judicial consistente.
- **Eje del sistema de prevención del delito y la violencia (5.7).** Conecta egreso y reintegración con dispositivos territoriales para reducir reincidencia.

La coordinación intereje se monitorea con señales compartidas de flujo de casos, calidad probatoria, reincidencia y servicios de atención pospena.

Tensiones y salvaguardas

El eje asume tensiones entre presión punitiva de corto plazo, capacidad operativa real del sistema y sostenibilidad de resultados de mediano plazo. Si aumenta la intensidad penal sin gestión de flujo y sin alternativas de calidad, sube saturación y cae rendimiento sistémico.

Tensiones relevantes y salvaguardas:

- **Riesgo de saturación por expansión punitiva sin gestión de flujo.** El aumento de carga sin ajustes operativos deteriora tiempos y calidad de decisión. La salvaguarda es combinar persecución efectiva con alternativas penales robustas y monitoreo de cuellos de botella.
- **Riesgo de baja continuidad entre tramos de la cadena penal.** Mejoras en investigación se diluyen si ejecución y egreso no sostienen trayectoria de caso. La salvaguarda es gobernanza diaria con el SIISJP y reglas comunes de derivación y seguimiento.
- **Riesgo de deterioro de legitimidad por fallas de integridad institucional.** Sin controles internos y transparencia, cae la confianza y la cooperación social. La salvaguarda es auditoría activa, trazabilidad de decisiones y protocolos de control anticorrupción.
- **Riesgo de reincidencia por ausencia de continuidad pospena.** La intervención penitenciaria es necesaria pero insuficiente para reducir la reincidencia: sin apoyo al egreso se reproduce daño y presión penal futura. La salvaguarda es institucionalizar el enlace de egreso (derivación y traspaso de caso) hacia los dispositivos del Eje 7-Sistema de prevención del delito y la violencia (5.7), responsables del apoyo pospena.

Señales de seguimiento

El seguimiento del eje prioriza señales de decisión que permitan corregir a tiempo des-coordinación, saturación y pérdida de seguimiento de casos. La lectura se organiza en tres planos: flujo penal, calidad de respuesta y desempeño institucional del sistema, excluyendo los resultados de reintegración social, que se monitorean en el Eje 7.

Señales operativas para ajuste:

- **Duración y cuellos de botella del ciclo penal por tipo de caso.** Medición de tiempos decisivos entre investigación, decisión judicial, ejecución y egreso institucional, para identificar demoras evitables y puntos de fricción sistémica.
- **Trazabilidad de casos e interoperabilidad efectiva.** Nivel de información y coordinación entre instituciones en tramos de alta fricción, incluyendo investigación, judicialización y ejecución penal.
- **Cobertura y calidad de medidas alternativas.** Uso, criterios de elegibilidad, cumplimiento y respuestas frente al incumplimiento en programas de supervisión, derivación y justicia restaurativa, como instrumentos de gestión del flujo penal.
- **Condiciones de operación del sistema penitenciario.** Tendencia de violencia intramuros, niveles de gobernabilidad de los establecimientos, clasificación de PPL y condiciones institucionales del egreso, incluyendo preparación y derivación (mientras el seguimiento territorial o comunitario posterior se organiza en el Eje 5.7).
- **Desempeño del SIISJP en gestión real.** Disponibilidad de indicadores comparables, frecuencia de uso en instancias de decisión y tiempos de corrección frente a desvíos detectados.

Resumen visual y remisión a documentos operativos

La siguiente figura sintetiza la arquitectura del Eje 6, mostrando la relación entre objetivos, líneas estratégicas y acciones priorizadas. El esquema ilustra su lógica integrada: las líneas estratégicas contribuyen simultáneamente a varios objetivos y operan de forma coordinada, no como intervenciones aisladas.

Eje 6 - Sistema de justicia criminal

Arquitectura de intervención por objetivos, líneas estratégicas y acciones priorizadas

Línea estratégica	Acciones priorizadas	Objetivo 1 Gobernanza del sistema de justicia penal	Objetivo 2 Inteligencia e investigación criminal	Objetivo 3 Aumentar eficiencia del sistema	Objetivo 4 Medidas alternativas	Objetivo 5 Gobernabilidad penitenciaria	Objetivo 6 Transparencia y evaluación
Gobernanza e información para la conducción del sistema	Coordinación estratégica en materia de política criminal	●					
	Sistema Integral de Indicadores sobre el Sistema de Justicia Penal (SIISJP)	●		●			●
Organización policial y capacidades operativas	Organización y funcionamiento de la institución policial	●					
	Policiamiento guiado por la inteligencia (ILP)		●				
	Operativa policial basada en evidencia y estandarizada		●				
	Formación policial		●				
	Prevención de la violencia institucional y uso legítimo de la fuerza						●
	Gestión de víctimas, testigos y fuentes humanas en investigaciones de alta complejidad		●				
	Videovigilancia y tecnología		●				
Flujo penal, alternativas y justicia restaurativa	Derechos liberatorios y mecanismos de suspensión y sustitución de la pena			●	●		
	Sistema de medidas alternativas a la privación de libertad			●	●		
	Justicia restaurativa				●		
Sistema penitenciario y condiciones de encierro	Descentralización y autonomía del sistema penitenciario					●	
	Construir y operar centros penales de máxima seguridad					●	
	Fiscalía penitenciaria					●	
	Control de la corrupción en el sistema penitenciario					●	
	Prevención de la violencia en prisión					●	

La secuencia de implementación, la temporalidad específica por acción, las instituciones asociadas y las fuentes con trazabilidad documental se desarrollan en las fichas del documento operativo DO6.

5.7 Sistema de prevención del delito y la violencia

Problema

Este eje aborda la prevención del delito y la violencia como una condición estructural para sostener resultados de seguridad en el tiempo. Actúa antes del daño grave y también, cuando corresponde, durante y después del paso por el sistema penal, para evitar recaídas y reducir la reproducción de la violencia. El diagnóstico muestra que Uruguay cuenta con capacidades valiosas, pero discontinuas, con cobertura desigual y brechas persistentes entre los dispositivos comunitarios, los servicios sectoriales y la gestión de casos.³⁷

La brecha principal del eje es la falta de focalización, coordinación y seguimiento operativo de las intervenciones. Cuando esa continuidad falla, aumenta la presión sobre las respuestas reactivas y cae la legitimidad de la estrategia preventiva de largo plazo.³⁸

Estrategia general del eje

La estrategia del eje organiza la prevención como un sistema con cuatro capas integradas: despliegue territorial intensivo en zonas de alta vulnerabilidad, incluyendo prevención situacional y recuperación de espacios en microlugares de alta concentración delictiva; prevención temprana en niñez y adolescencia; acompañamiento de la reintegración vinculada al sistema penal, con intervenciones que pueden iniciar intramuros y sostenerse al egreso y en comunidad; y corresponsabilidad social para sostener legitimidad y escala. El criterio de éxito combina la reducción de riesgo en territorio, la estabilidad de trayectorias y la menor reincidencia en poblaciones priorizadas.

La secuencia operativa comienza con la gobernanza y la coordinación territorial para sostener la intensidad de intervención donde el riesgo se concentra. Luego, escala trayectorias educativas y laborales junto con el reingreso asistido para cortar ciclos de recaída. Finalmente, consolida una cultura de legalidad y alianzas de corresponsabilidad social con capacidad de ajuste periódico según resultados.

Objetivos específicos del eje

El eje define seis objetivos específicos:

- 1) Consolidar un sistema nacional de prevención del delito y la violencia.

³⁷ Ministerio del Interior, 2025, *Diagnóstico general de la criminalidad y la violencia en Uruguay*, AECA IT/2025/02; *Complemento del Diagnóstico general de la criminalidad y la violencia en Uruguay*, AECA IT/2025/03.

³⁸ Trajtenberg, Sánchez de Ribera y Rojido, 2026, *Qué funciona para reducir la violencia, el delito y la reincidencia en Uruguay: una revisión rápida de la evidencia*.

- 2) Escalar intervenciones comunitarias y territoriales probadas donde se concentra el riesgo, reduciendo violencia y victimización.
- 3) Fortalecer trayectorias educativas/laborales y participación juvenil como prevención social, reduciendo involucramiento delictivo.
- 4) Fortalecer la reintegración postsistema penal, reduciendo la reincidencia.
- 5) Implementar prevención situacional y recuperación de espacios, reduciendo oportunidades de delito y desorden.
- 6) Consolidar la corresponsabilidad del sector privado y la sociedad civil en prevención.

Las líneas estratégicas del eje se organizan así:

- **Línea estratégica 1.** Sistema territorial de prevención y atención de alta vulnerabilidad. Instala un núcleo territorial integrado para contener vulnerabilidad aguda, prevenir escalamiento de conflictos y sostener presencia institucional en zonas de mayor riesgo.
- **Línea estratégica 2.** Prevención temprana en niñez y adolescencia. Concentra la prevención primaria en etapas tempranas con programas continuos que evitan rezagos y exposición a entornos de riesgo.
- **Línea estratégica 3.** Reingreso y reinserción postsistema penal. Acompaña el egreso penal con una ruta integrada de reingreso que articula apoyos comunitarios para reducir la reincidencia.
- **Línea estratégica 4.** Convivencia democrática y corresponsabilidad social. Consolida la corresponsabilidad entre Estado, sector privado y sociedad civil mediante acuerdos operativos que sostienen la prevención y su legitimidad.

En la sección siguiente se desarrolla cada línea y se explicita cómo cada acción contribuye al cumplimiento de los objetivos del eje.

Acciones prioritarias

Las acciones prioritarias se organizan en cuatro líneas estratégicas para conectar objetivos, implementación y resultados en prevención territorial, trayectorias de protección y continuidad posegreso del sistema penal.

Línea estratégica 1. Sistema territorial de prevención y atención de alta vulnerabilidad

Esta línea instala el núcleo territorial del eje con gestión intensiva de casos y coordinación intersectorial en zonas de mayor acumulación de riesgo. Su función estratégica es conte-

ner vulnerabilidad aguda, prevenir el escalamiento de conflictos y sostener la presencia institucional en barrios donde convergen violencia, vulnerabilidad social y alta exposición a victimización. Con esta base, la línea ejecuta los objetivos 1, 2 y 5: consolida un sistema nacional de prevención del delito y la violencia, escala intervención territorial donde se concentra el riesgo y aplica prevención situacional/recuperación de espacios para reducir oportunidades de delito y desorden.

El cambio operativo de la línea es pasar de intervenciones fragmentadas a un paquete territorial con protocolos de derivación, seguimiento y ajuste. Sin esta base, el resto del eje pierde capacidad de sostener resultados en el tiempo.

Acciones priorizadas de la línea:

- **Prevención social y comunitaria.** Fortalece la capacidad preventiva en territorios críticos mediante el desarrollo de redes comunitarias, mesas territoriales y articulación local sostenida. Reconoce al municipio como ámbito clave de gobierno de proximidad para coordinar respuestas preventivas integradas, y a la sociedad civil como actor central en la producción de inteligencia comunitaria, la detección temprana de riesgos y el sostenimiento de intervenciones. Integra trabajo comunitario focalizado y coordinación con servicios públicos, incluyendo intervenciones específicas para personas en situación de calle y otras poblaciones de alta vulnerabilidad, priorizando intervenciones probadas y adaptadas al contexto local. Su contribución central es aumentar la capacidad preventiva de base en territorios con alta concentración de riesgo. Contribuye de forma directa al objetivo 2, escalar intervenciones comunitarias y territoriales efectivas, y refuerza al objetivo 1, que apunta a crear un sistema nacional de prevención del delito y la violencia. Naturaleza de la intervención: programática.
- **Articular un sistema de mediación de conflictos comunitarios.** Reduce el escalamiento de conflictos interpersonales y comunitarios mediante resolución temprana, acuerdos sostenibles y seguimiento de cumplimiento. La acción ordena e integra las capacidades de mediación existentes —judiciales, comunitarias y territoriales— en un sistema funcional de derivación, coordinación y seguimiento, vinculado a las estrategias de prevención local. Su aporte principal es interrumpir trayectorias de conflicto antes de su traducción en violencia grave, fortaleciendo respuestas tempranas, accesibles y legítimas. Contribuye de forma directa al objetivo 2, escalar intervenciones comunitarias y territoriales probadas donde se concentra el riesgo. Naturaleza de la intervención: multicomponente.
- **Prevención situacional urbana en territorios priorizados.** Esta acción reduce oportunidades delictivas y situaciones facilitadoras de la violencia mediante intervenciones focalizadas sobre el entorno físico y el uso del espacio público en barrios priorizados. Integra mejoras de iluminación, recuperación y mantenimiento de espacios públicos degradados, y criterios de diseño urbano y ambiental orientados a la prevención, combinando reducción de oportunidades delictivas con estímulo a la convivencia y la vigilancia natural. Su contribución central es reforzar la seguridad cotidiana y la

percepción de seguridad mediante cambios visibles, sostenibles y territorialmente concentrados, con potencial de difusión de efectos preventivos. La acción contribuye de forma directa al objetivo 5, al reducir oportunidades de delito y desorden, y al objetivo 1, que implica la creación de un sistema nacional de prevención del delito y la violencia. Naturaleza de la intervención: multicomponente.

- **Movilidad más segura.** Reduce el riesgo de victimización en trayectos cotidianos de alta exposición mediante una estrategia integral de seguridad urbana orientada a la movilidad segura. Combina diagnóstico territorial basado en datos, focalización de tramos críticos, prevención situacional en el entorno urbano y presencia institucional inteligente en horarios y puntos de mayor riesgo, con articulación con transporte y actores locales. En resumen, su aporte central es disminuir los delitos y la percepción de inseguridad en recorridos frecuentes —especialmente entre paradas de transporte y domicilios— mediante la reducción de oportunidades delictivas y la mejora del uso seguro del espacio público, evitando enfoques exclusivamente reactivos. Contribuye de forma directa al objetivo 5, al reducir oportunidades de delito y desorden, y refuerza el objetivo 1, que implica la creación de un sistema nacional de prevención del delito y la violencia. Naturaleza de la intervención: multicomponente.

Línea estratégica 2. Prevención temprana en niñez y adolescencia

Esta línea concentra la prevención primaria en etapas tempranas del ciclo de vida. Su lógica es intervenir antes de que se acumulen rezagos educativos, desvinculación escolar y exposición a entornos de riesgo. El anclaje principal está en el objetivo 3, fortalecer trayectorias educativas y laborales y participación juvenil como prevención social.

El cambio operativo de la línea es pasar de acciones puntuales a programas estructurados y sostenidos en el tiempo. Si no se sostiene esa continuidad, los efectos preventivos se diluyen rápido.

Acciones priorizadas de la línea:

- **Programas de mejora del autocontrol en la niñez.** Desarrolla habilidades de autorregulación conductual, control de impulsos y funciones ejecutivas en la infancia temprana, mediante intervenciones estructuradas, secuenciadas y evaluables, implementadas principalmente en el ámbito escolar. Prioriza programas con métodos activos y vivenciales, intensidad adecuada y teoría de cambio clara, focalizados en niños con mayores dificultades de comportamiento. En síntesis, su aporte central es fortalecer factores protectores tempranos —especialmente autocontrol y regulación emocional— que la evidencia identifica como predictores relevantes de trayectorias posteriores de violencia, antes del primer contacto con dinámicas de alto riesgo. Contribuye de forma directa al objetivo 3, fortalecer trayectorias educativas y de desarrollo como componente clave de la prevención social. Naturaleza de la intervención: programática.
- **Programas para reducir el abandono escolar.** Estas intervenciones buscan sostener la atención educativa en poblaciones de mayor riesgo, reduciendo la deserción es-

colar como factor determinante de vulnerabilidad social. Articulan mecanismos de detección temprana, apoyo pedagógico focalizado y acompañamiento familiar y comunitario, con énfasis en etapas formativas claves. Su contribución central es prevenir el quiebre de trayectorias educativas en edades de mayor vulnerabilidad, fortaleciendo condiciones de inclusión, permanencia y participación juvenil. La acción contribuye de forma directa al objetivo 3 del eje, fortalecer trayectorias educativas y laborales y la participación juvenil como estrategia de prevención social. Naturaleza de la intervención: programática.

Línea estratégica 3. Reingreso y reinserción postsistema penal

Esta línea convierte el egreso penal en una transición acompañada con soportes sostenibles en comunidad para reducir la reincidencia. Se prepara durante la privación de libertad y se sostiene tras el egreso, articulando apoyos para reducir la reincidencia. Integra empleo, educación, salud, vivienda, supervisión comunitaria y vínculos de apoyo para evitar puntos de quiebre en los primeros meses posegreso. La contribución directa corresponde al objetivo 4, fortalecer la atención postsistema penal para reducir la reincidencia, y contribuye al objetivo 3, fortalecer trayectorias educativas/laborales y participación juvenil como prevención social, reduciendo involucramiento delictivo. Esta línea no redefine elegibilidad penal ni medidas alternativas, que corresponden al eje del sistema de justicia criminal (5.6). Su función es asegurar un acompañamiento territorial y social después del egreso penitenciario.

El cambio operativo de la línea es pasar de apoyos dispersos a una ruta integrada de reingreso con gestión de casos. Sin esa integración, la probabilidad de recaída crece y se traslada como nueva presión al sistema penal.

Acciones priorizadas de la línea:

- **Programas cognitivo-conductuales para el reingreso de PPL.** Reduce la reincidencia mediante programas estructurados que fortalecen la autorregulación, la toma de decisiones y las competencias prosociales en PPL de riesgo moderado o alto. Prioriza intervenciones grupales con modelos validados, protocolos claros de implementación y seguimiento sistemático de resultados, especialmente en el período cercano a la liberación. Su contribución central es disminuir factores personales de riesgo de recaída y mala conducta, fortaleciendo el reingreso luego de salir de prisión, por lo que contribuye al objetivo 4 del eje. Naturaleza de la intervención: programática.
- **Intervenciones en salud y salud mental para el reingreso de PPL.** Sostiene los cuidados clínicos y psicosociales en la transición a la comunidad, en ocasiones iniciando intramuros, y asegurando la vinculación efectiva con los servicios externos. Integra dispositivos de salud mental, tratamiento para consumo problemático (incluido farmacológico cuando corresponda) y gestión de casos orientada a la reinserción. En resumen, su aporte central es reducir descompensaciones clínicas y rupturas de atención que incrementan la vulnerabilidad social y el riesgo de reingreso al sistema penal. Contribuye de forma directa al objetivo 4, fortalecer la continuidad postsiste-

ma penal y reducir factores asociados a la reincidencia. Naturaleza de la intervención: programática.

- **Programas familiares y de relaciones sociales para el reingreso de PPL.** Fortalece redes de apoyo social y familiar para reducir aislamiento y vulnerabilidad, en ocasiones durante el encierro y la transición al egreso, promoviendo estabilidad relacional en etapas de alta fragilidad. Incorpora regímenes de visita familiar accesibles y seguros, junto con intervenciones breves de fortalecimiento de vínculos y acompañamiento durante el encierro y la transición a la comunidad. Su contribución central es consolidar un soporte social y comunitario estable que facilite el reingreso. Contribuye de forma directa al objetivo 4, fortalecer la continuidad postsistema penal y reducir factores asociados a la reincidencia. Naturaleza de la intervención: programática.
- **Programas laborales y educativos para el reingreso de PPL.** Esta acción mejora la inserción social y laboral y contribuye a reducir la reincidencia mediante el sostenimiento de trayectorias formativas y de empleabilidad desde el período intramuros hacia el egreso, con acompañamiento intensivo en la transición. Prioriza programas con certificaciones reconocidas, alineados con la demanda real del mercado laboral, y su articulación temprana con apoyos comunitarios al empleo, la salud y la protección social. Su aporte central es estabilizar trayectorias de autonomía económica temprana y sostener procesos de reinserción, evitando abordajes fragmentados o de baja intensidad. Contribuye de forma directa al objetivo 4, reducir la reincidencia y fortalecer el apoyo postsistema penal, y refuerza el objetivo 3, fortalecer trayectorias educativas y laborales como componente de prevención social. Naturaleza de la intervención: programática.
- **Vivienda y alojamiento para el reingreso de PPL.** Estabiliza condiciones básicas de vida en el egreso mediante soluciones de alojamiento transicional con apoyo, gestión de casos y acceso a servicios sociales. Articula dispositivos de vivienda asistida como herramientas de estabilización social y apoyo del reingreso, reduciendo la exposición inmediata a contextos de alta vulnerabilidad por ausencia de residencia segura. Su contribución central es fortalecer condiciones habilitantes para el reingreso y reducir factores asociados al retorno al sistema penal. Contribuye de forma directa al objetivo 4, fortalecer la continuidad postsistema penal y reducir vulnerabilidades severas en el egreso. Naturaleza de la intervención: programática.
- **Supervisión y gestión integrada para el reingreso de PPL.** Esta acción ordena el apoyo posegreso a partir de criterios claros de riesgo y necesidad, priorizando la calidad de la intervención por sobre la intensificación del control. Se orienta a personas liberadas que se vinculan voluntariamente y se estructura como una puerta de entrada y derivación efectiva a servicios sociales y comunitarios, integrando gestión estructurada de casos, articulación operativa con redes territoriales y criterios de intervención proporcionales orientados a la resolución de problemas, asegurando una adecuada transición entre la salida del sistema penitenciario, el apoyo social y la estabilización de trayectorias. Su contribución central es sostener reingresos más estables mediante modelos de acompañamiento comunitario basados en vínculo, coor-

dinación interinstitucional y apoyo oportuno, evitando enfoques centrados exclusivamente en vigilancia o sanción. Contribuye de forma directa al objetivo 4, reducir la reincidencia y fortalecer la continuidad de atención postsistema penal. Naturaleza de la intervención: multicomponente.

Línea estratégica 4. Convivencia democrática y corresponsabilidad social

Esta línea consolida la base social y política de la prevención mediante acuerdos operativos entre Estado, sector privado y sociedad civil. Su función estratégica es sostener legitimidad y cultura de la legalidad con una trazabilidad de compromisos. Su aporte contribuye al objetivo 6, consolidar la corresponsabilidad del sector privado y sociedad civil en prevención, y al objetivo 5, implementar prevención situacional y recuperación de espacios, reduciendo oportunidades de delito y desorden.

El cambio operativo de la línea es pasar de participación consultiva a corresponsabilidad con compromisos verificables. Cuando la prevención gana anclaje comunitario e institucional, mejora su sostenibilidad política y operativa.

Acciones priorizadas de la línea:

- **Comisión de Seguridad Público-Privada.** Institucionaliza una instancia estable de coordinación público-privada para la prevención del delito, el intercambio oportuno de alertas y el uso complementario de capacidades disponibles en el sector privado bajo reglas claras y rectoría estatal. Define un espacio formal de gobernanza con objetivos, responsabilidades, protocolos de intercambio de información y trazabilidad de acuerdos, orientado a potenciar la prevención situacional, la detección temprana de riesgos y la protección de infraestructuras y entornos vulnerables. Su aporte principal es transformar interacciones fragmentadas en una cooperación estructurada, profesional y evaluable, con capacidad de implementación real y resguardos normativos explícitos. Contribuye de forma directa al objetivo 6, consolidar la corresponsabilidad del sector privado y la sociedad civil en la prevención, y también al objetivo 1, que supone consolidar un sistema nacional de prevención del delito y la violencia. Naturaleza de la intervención: multicomponente.
- **Cultura de la legalidad.** Promueve pautas compartidas de convivencia, cumplimiento normativo y resolución no violenta de conflictos en la vida cotidiana, fortaleciendo la legitimidad de las reglas y de las instituciones. Integra acciones educativas, territoriales y comunicacionales orientadas a desarrollar cultura cívica, corresponsabilidad social y rechazo social de conductas violentas o ilegales, con énfasis en contextos comunitarios y educativos. Su contribución central es consolidar normas de convivencia internalizadas y sostenibles, que reduzcan conflictos y refuercen la cohesión social. Contribuye de forma directa al objetivo 6. Naturaleza de la intervención: multicomponente.

Secuencia temporal del eje

La secuencia temporal del eje organiza las cuatro líneas como una ruta de consolidación progresiva de prevención territorial, protección de trayectorias y corresponsabilidad social, en coherencia con la sección 4.5 sobre estrategia de despliegue por fases e hitos clave del capítulo 4. El despliegue comienza con la cobertura territorial de alta intensidad y gestión de casos, luego escala trayectorias de protección y reingreso, y consolida la sostenibilidad comunitaria de largo plazo.

La secuencia por fase se resume así:

- **Fase 1.** Predominan la cobertura territorial focalizada, la gestión de casos y la coordinación de dispositivos en zonas de mayor vulnerabilidad.
- **Fase 2.** Gana centralidad la expansión de prevención comunitaria y de trayectorias educativas y laborales en poblaciones de riesgo.
- **Fase 3.** Se consolida el acompañamiento posegreso penitenciario y la corresponsabilidad social para sostener la prevención a largo plazo.

Articulación con otros ejes

La efectividad del eje depende de la articulación recíproca con los ejes que concentran daño grave y con los que aseguran la continuidad de trayectorias tras contacto con el sistema penal. Sin esa articulación, la prevención territorial pierde capacidad de sostener resultados acumulados.

Articulaciones prioritarias:

- **Eje de homicidios (5.1).** Conecta prevención territorial con contención de violencia letal en barrios priorizados.
- **Eje de violencia de género y contra niñas, niños y adolescentes (5.2).** Integra prevención primaria en comunidad y educación con protección especializada.
- **Eje de narcotráfico y economías criminales (5.4).** Refuerza prevención de reclutamiento y reducción de daños en territorios con mercados ilícitos activos.
- **Eje del sistema de justicia criminal (5.6).** Asegura apoyos pospenitenciarios y coordinación de reintegración.

La coordinación intereje se monitorea con señales compartidas sobre trayectorias de protección y reducción de reincidencia, para ajustar el foco y el ritmo de despliegue.

Tensiones y salvaguardas

El eje asume tensiones entre velocidad de expansión, intensidad de intervención y calidad de coordinación territorial. Expandir demasiado rápido sin capacidades estables puede producir cobertura formal con impacto bajo.

Tensiones relevantes y salvaguardas:

- **Riesgo de expansión con baja intensidad efectiva y baja apropiación ejecutora.** El aumento de programas sin estándares mínimos y sin adhesión operativa a reglas comunes deteriora resultados. La salvaguarda es fijar umbrales de calidad por dispositivo, alinear responsabilidades e incentivos de ejecución, y priorizar consolidación antes de ampliar cobertura.
- **Riesgo de fragmentación entre prevención y reintegración.** Sin articular la comunidad local y el posegreso, sube la probabilidad de recaída. La salvaguarda es una gestión de casos integrada y la coordinación operativa con el eje del sistema de justicia criminal (5.6).
- **Riesgo de fatiga comunitaria y pérdida de legitimidad.** Si no hay resultados visibles, cae la participación social. La salvaguarda es acuerdos verificables, comunicación de avances y ajustes territoriales oportunos.
- **Riesgo de dispersión territorial de recursos.** Sin focalización, baja la eficacia en zonas de mayor riesgo. La salvaguarda es priorización por vulnerabilidad acumulada y revisión periódica de cobertura.

Señales de seguimiento

El seguimiento del eje prioriza señales de decisión que permitan corregir una pérdida de presencia territorial y de trayectoria antes de que se traduzca en daño acumulado. La lectura combina desempeño comunitario, trayectorias de protección y articulación interje.

Señales operativas para ajuste:

- **Cobertura y continuidad de dispositivos territoriales priorizados.** Presencia efectiva, frecuencia de intervención y calidad de coordinación en zonas prioritarias.
- **Resultados de convivencia y gestión de conflictividad local.** Evolución de mediaciones, acuerdos sostenidos y percepción de seguridad comunitaria.
- **Trayectorias educativas y laborales en poblaciones objetivo.** Permanencia y avances como indicadores de factores de protección.
- **Reincidencia y sostenimiento de apoyos postsistema penal.** Desempeño de rutas de reintegración en coordinación con el eje del sistema de justicia criminal (5.6).
- **Corresponsabilidad público-privada y social.** Nivel de acuerdos activos, cumplimiento verificable y capacidad de sostener cooperación territorial.

Resumen visual y remisión a documentos operativos

La siguiente figura sintetiza la arquitectura del Eje 7, mostrando la relación entre objetivos, líneas estratégicas y acciones priorizadas. El esquema ilustra su lógica integrada: las líneas estratégicas contribuyen simultáneamente a varios objetivos y operan de forma coordinada, no como intervenciones aisladas.

Eje 7 - Sistema de prevención del delito y la violencia

Arquitectura de intervención por objetivos, líneas estratégicas y acciones priorizadas

Línea estratégica	Acciones priorizadas	Objetivo 1 Sistema nacional de prevención	Objetivo 2 Prevención comunitaria	Objetivo 3 Prevención social	Objetivo 4 Reingreso del sistema penal	Objetivo 5 Prevención situacional	Objetivo 6 Corresponsabilidad social
Sistema territorial de prevención y atención de alta vulnerabilidad	Prevención social y comunitaria	●	●				
	Articular un sistema de mediación de conflictos comunitarios		●				
	Prevención situacional urbana en territorios priorizados	●				●	
	Corredores seguros					●	
Prevención temprana en niñez y adolescencia	Programas de mejora del autocontrol en la niñez			●			
	Programas para reducir el abandono escolar			●			
Reingreso y reinserción postsistema penal	Programas cognitivo-conductuales para el reingreso de PPL				●		
	Intervenciones en salud y salud mental para el reingreso de PPL				●		
	Programas familiares y de relaciones sociales para el reingreso de PPL				●		
	Programas laborales y educativos para el reingreso de PPL				●		
	Vivienda y alojamiento para el reingreso de PPL				●		
	Supervisión y gestión integrada para el reingreso de PPL				●		
Convivencia democrática y corresponsabilidad social	Comisión de Seguridad Público-Privada	●					●
	Cultura de la legalidad						●

La secuencia de implementación, la temporalidad específica por acción, las instituciones asociadas y las fuentes con trazabilidad documental se desarrollan en las fichas del documento operativo DO7.

Hacer que el Plan
ocurra: gobernanza,
implementación y
seguimiento

6

6. Hacer que el Plan ocurra: gobernanza, implementación y seguimiento

Este capítulo define las condiciones de conducción, coordinación, implementación y seguimiento del PNSP. Precisa cómo se impulsa el Plan, cómo se coordina su implementación entre instituciones, cómo se ajusta la priorización de recursos y con qué reglas se monitorean resultados y se corrigen desvíos. La lógica es directa: conducción política clara, coordinación interinstitucional efectiva y trazabilidad de decisiones en cada ciclo para sostener la capacidad estatal de ejecución durante toda la década.

6.1 Marco de gobernanza

La gobernanza del PNSP busca asegurar conducción política de alto nivel, coordinación interinstitucional, participación social y control democrático, como condiciones necesarias para su implementación efectiva y sostenida en el tiempo. En ese marco, se orienta a fortalecer la capacidad del Estado para priorizar, coordinar, implementar, monitorear y ajustar intervenciones en seguridad pública, sin sustituir las competencias constitucionales ni las atribuciones legales de los organismos responsables de la ejecución.

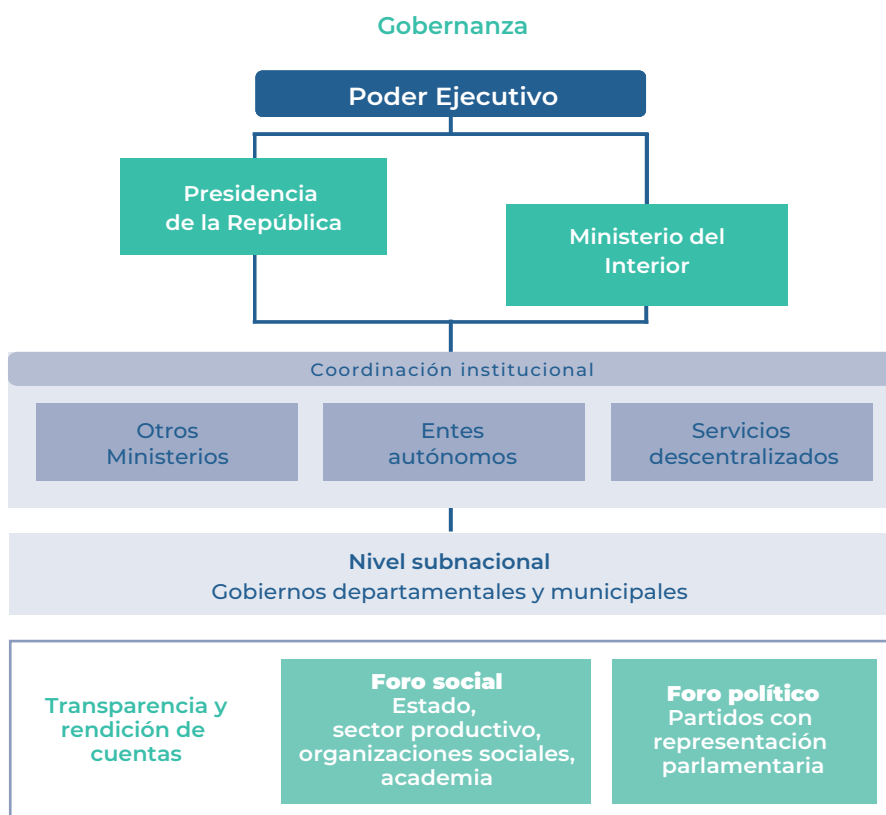
En particular, los Encuentros por Seguridad permitieron identificar, de manera transversal, un conjunto de limitaciones estructurales en la acción del Estado en materia de seguridad pública. Entre ellas, se destacan: (i) dificultades de coordinación horizontal entre organismos con competencias concurrentes; (ii) debilidades en la articulación vertical entre las políticas nacionales y su implementación territorial; e (iii) insuficiente focalización estratégica de recursos e intervenciones en los contextos de mayor violencia, delito y vulnerabilidad. Estos déficits, reiteradamente señalados por actores estatales, sociales, académicos y políticos, tienden a reducir la eficacia y eficiencia de las políticas públicas, aun cuando existan capacidades institucionales instaladas.

En este contexto, la gobernanza del PNSP se diseña con el objetivo explícito de mejorar la coherencia estratégica, fortalecer la coordinación interinstitucional y asegurar una implementación territorialmente sensible y orientada a resultados, contribuyendo a superar la fragmentación sectorial y a fortalecer la capacidad del Estado para priorizar, coordinar y focalizar sus intervenciones.

La responsabilidad política por la conducción y los resultados del PNSP recae en el Poder Ejecutivo, a través de la Presidencia de la República y el Ministerio del Interior, en coordinación con otros ministerios, organismos públicos y actores institucionales relevantes, de acuerdo con los mecanismos constitucionales de control y rendición de cuentas. La gobernanza prevista busca complementar dichos mecanismos, fortaleciendo la transparencia, el seguimiento sistemático y el aprendizaje institucional basado en evidencia.

Complementariamente, el PNSP prevé la realización de espacios de intercambio y consulta con actores políticos y sociales relevantes, entre ellos, los que participaron en los Encuentros por Seguridad y contribuyeron a su diseño. En particular, se convocarán con periodicidad semestral un foro social —integrado por agencias del Estado, sector productivo, organizaciones sociales y academia— y un foro político —integrado por los partidos con representación parlamentaria—, orientados a compartir avances del Plan, recoger observaciones y aportes para su seguimiento y ajuste, y dar continuidad al diálogo con actores vinculados a su elaboración e implementación. Estas instancias tendrán carácter consultivo y no ejercerán funciones de decisión ni de ejecución sobre las acciones del Plan.

La implementación del PNSP se desarrollará de manera progresiva, en función de su carácter interinstitucional y de largo plazo. Este enfoque supone fortalecer capacidades, consolidar mecanismos de coordinación y ajustar su despliegue en función de la experiencia acumulada, la evidencia generada y las condiciones políticas y presupuestales existentes.



6.2 Alianzas estratégicas

Alianzas nacionales e internacionales

La implementación del PNSP se apoya en un entramado de alianzas nacionales e internacionales orientadas a fortalecer su calidad técnica, su alineación con estándares internacionales y su sostenibilidad en el tiempo, como las capacidades de apoyo y el acompañamiento al diseño, la implementación, el monitoreo y el ajuste del Plan.

Estas alianzas no implican participación en instancias de conducción política, decisión, ejecución ni asignación de recursos del PNSP, ni alteran las responsabilidades, competencias o atribuciones de los organismos del Estado uruguayo a cargo de la seguridad pública.

A nivel nacional, el PNSP articula con instituciones que aportan capacidades específicas en el marco de sus mandatos legales, entre ellas: la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, la Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento y la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional. Estas articulaciones contribuyen en materia de planificación, monitoreo y evaluación, gobernanza digital, gestión de la información, participación ciudadana y cooperación internacional, sin superposición de funciones ni creación de estructuras paralelas.

A nivel internacional, el proceso de diseño e implementación del PNSP cuenta con el acompañamiento del Consejo Internacional de Observación y Cooperación, integrado por organismos multilaterales y regionales —incluyendo el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe, la Organización de los Estados Americanos, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente y el Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del Mercosur.

El Consejo Internacional de Observación y Cooperación brinda asistencia técnica especializada, intercambio de buenas prácticas comparadas y cooperación orientada al fortalecimiento de capacidades estatales, así como apoyo a la proyección internacional del Plan. Su actuación tiene carácter técnico y consultivo, no vinculante, y no implica tutela externa ni condicionamiento alguno sobre las decisiones soberanas del Estado uruguayo. La cooperación brindada podrá incluir, cuando corresponda, asistencia técnica y apoyos financieros canalizados a través de los mecanismos de cooperación internacional vigentes, en coherencia con el régimen de financiamiento del PNSP.

Complementariamente, el Plan coordinará con iniciativas y programas internacionales ya activos en el país para maximizar sinergias, evitar superposiciones y facilitar el aprendizaje. Estas coordinaciones son de apoyo y no alteran la conducción nacional ni la ejecución institucional de las acciones.

En su conjunto, estas alianzas contribuyen a fortalecer la calidad técnica, la transparencia y la sostenibilidad del PNSP, sin sustituir los mecanismos nacionales de conducción política, implementación, control democrático y rendición de cuentas definidos en el marco del Plan.

Producción de conocimiento, evidencia e innovación

Con el apoyo de Uruguay Innova y en el marco de la Secretaría Nacional de Ciencia y Valorización del Conocimiento, se prevé la creación de una Plataforma Integradora de Investigación e Innovación (PIII) orientada a la seguridad pública, concebida como una infraestructura estratégica de producción de conocimiento e innovación en un área crítica para el país. La Plataforma se proyecta como un activo estructural de largo plazo, destinado a generar capacidades institucionales que trasciendan los ciclos de gobierno y se consoliden como un recurso estratégico para el desarrollo económico y social. En articulación con el PNSP, la PIII apoyará el fortalecimiento de las políticas públicas mediante la generación y traducción de evidencia, respetando las competencias de conducción política y ejecución de los organismos responsables.

La creación de esta Plataforma responde a desafíos estructurales persistentes en el campo de la seguridad pública, asociados a una brecha entre la magnitud y complejidad de los problemas de violencia y delito que enfrenta el país y su capacidad efectiva para producir, integrar y utilizar de forma sistemática conocimiento, datos y evidencia en la toma de decisiones públicas, particularmente en ámbitos dinámicos y altamente sensibles, como son los de la seguridad y la justicia penal.

Si bien existen capacidades relevantes en el sistema académico, en el Estado y en otros actores, estas presentan niveles heterogéneos de desarrollo, calidad y orientación, y se encuentran débilmente articulada para generar conocimiento, evidencia y *know-how* aplicables de forma directa a la acción pública. Este déficit no se limita a la fragmentación institucional, sino que incluye limitaciones en la producción de evidencia robusta, en la traducción efectiva del conocimiento disponible hacia las políticas públicas y en el desarrollo de capacidades de innovación tecnológica y organizacional, pese a su potencial para mejorar la prevención del delito, la gestión institucional y el desempeño del sistema de justicia penal.

La PIII se concibe como un ecosistema integrado, interinstitucional e interdisciplinario, que articula de forma estable a la academia, el Estado, las empresas y la sociedad civil, con el objetivo de nuclear capacidades existentes y cubrir el ciclo completo de investigación e innovación, desde la generación de conocimiento hasta su aplicación en políticas públicas, herramientas de gestión, servicios o soluciones con impacto social. A nivel regional, los desafíos de seguridad pública han impulsado el desarrollo de un sector empresarial especializado en soluciones para la prevención de la violencia, la gestión de la seguridad y el fortalecimiento institucional, abriendo oportunidades para la innovación, el desarrollo tecnológico y la generación de valor económico alineado con objetivos de interés público. A diferencia de proyectos puntuales o acuerdos bilaterales, la Plataforma se proyecta como una estructura permanente, orientada a sostener agendas de investigación, innovación y

evaluación en el tiempo y a facilitar la colaboración estratégica entre actores con capacidades complementarias.

PIII

Plataforma Integradora de Investigación e Innovación

Se concibe como un activo estratégico de largo plazo para la seguridad pública, destinado a **consolidar capacidades institucionales que trasciendan los ciclos de gobierno** y contribuyan al desarrollo económico y social del país.

En articulación con el PNSP, fortalecerá la calidad de las políticas públicas mediante la **producción, integración y traducción de evidencia científica**, respetando las competencias de conducción política y ejecución de los organismos responsables.



La agenda de trabajo de la Plataforma pondrá un énfasis prioritario en la investigación orientada a la resolución de problemas, en estrecha interacción con las políticas públicas y, en particular, con las prioridades definidas en el PNSP. Al mismo tiempo, incorporará líneas de investigación abiertas y de frontera, orientadas a la generación de nuevo conocimiento relevante para la comprensión de los fenómenos criminales, las dinámicas de la violencia y el funcionamiento institucional. De este modo, la PIII promoverá una articulación consistente entre investigación básica, aplicada y orientada a políticas públicas, reconociendo a la ciencia no solo como un insumo instrumental para la gestión, sino como una capacidad estructural del Estado y un componente central del desarrollo del país.

Desde esta perspectiva, la Plataforma buscará fortalecer y articular las capacidades existentes que integran el ecosistema nacional de producción de datos, conocimiento e innovación en seguridad pública, reconociendo el rol estratégico de las áreas especializadas del Estado en la generación de información, análisis y evidencia para la toma de decisiones. En particular, la PIII promoverá la complementariedad y el desarrollo de capacidades analíticas en unidades técnicas con funciones claves en materia de estadísticas, análisis criminal y criminología aplicada, como el Área de Estadísticas y Criminología Aplicada (AECA) del Ministerio del Interior, respetando las competencias institucionales y potenciando su aporte al diseño, la implementación y la evaluación de políticas públicas.

Asimismo, la Plataforma contribuirá a fortalecer capacidades especializadas en investigación, análisis, innovación y evaluación en seguridad pública, articulando producción

de conocimiento, práctica profesional y transferencia hacia el Estado y otros actores relevantes. En este sentido, la PIII podrá complementar y articular iniciativas existentes de formación avanzada y capacitación técnica, así como favorecer la atracción, la retención y el desarrollo de recursos humanos calificados, contribuyendo a la consolidación de trayectorias profesionales especializadas en el sector público, el sistema científico-tecnológico, el sector productivo y las organizaciones de la sociedad civil.

En términos generales, la Plataforma operará como un espacio de referencia para el desarrollo de proyectos de investigación, innovación y evaluación rigurosa de intervenciones, promoviendo el uso sistemático de datos y evidencia empírica en la toma de decisiones públicas. Para ello, contará con un esquema de gobernanza propio, orientado a asegurar alineación estratégica, articulación interinstitucional, independencia técnica, transparencia y rendición de cuentas, así como mecanismos de transferencia del conocimiento que faciliten su aplicación efectiva en políticas públicas y prácticas institucionales. A tales efectos, la PIII habilitará la participación del sector productivo, empresas y emprendimientos innovadores mediante esquemas de innovación abierta para el desarrollo de soluciones, el uso de información y evidencia en el diseño de productos y servicios orientados a necesidades públicas, y la cocreación e implementación de instancias de capacitación, en articulación con los organismos del Estado.

La creación de una Plataforma Integradora de Investigación e Innovación en seguridad pública constituye, así, una apuesta estratégica por la construcción de capacidades duraderas en la generación de conocimiento e innovación, que permitirá al país abordar los desafíos de la violencia y el delito con mayor autonomía, inteligencia y sostenibilidad en el tiempo.

Además, esta apuesta sienta las bases para posicionar a Uruguay como un espacio de referencia y experimentación regional en materia de innovación y políticas de seguridad pública, promoviendo el desarrollo, la prueba y la evaluación rigurosa de intervenciones.

De este modo, la PIII contribuirá a fortalecer simultáneamente las políticas públicas, el desarrollo científico y la innovación, sobre la base de evidencia, evaluación y aprendizaje continuo. Asimismo, se regirá por principios de transparencia e integridad, incorporando estándares tecnológicos y procedimientos que garanticen la protección de datos personales, la replicabilidad de los análisis y la calidad de la información utilizada.

6.3 Implementación

Coordinación interinstitucional y multinivel

La coordinación interinstitucional es condición de implementabilidad. Cada acción estratégica se ejecuta con instituciones asociadas, reglas de coordinación y mecanismos de resolución de fricciones con trazabilidad documental. Esta coordinación incluye, además del Ministerio del Interior, a instituciones cuyas competencias son esenciales para una respuesta integral: en particular, Fiscalía General de la Nación y Suprema Corte de Justi-

cia (cadena penal), organismos del área social y de protección (p. ej., MIDES, INAU, MSP/ASSE, JND, MVOT, MTSS),³⁹ organismos de derechos humanos, y gobiernos departamentales y municipales en territorios priorizados, además de alianzas puntuales con academia/centros técnicos para evidencia y evaluación, y con organizaciones de la sociedad civil para prevención y conocimiento territorial, cuando corresponda. El supuesto básico es la disposición a coordinar, compartir información relevante y alinear esfuerzos bajo reglas comunes y liderazgo institucional definido.

La coordinación se organiza en cuatro rutinas operativas:

- Definición explícita de roles, puntos focales y responsables de decisión por institución.
- Acuerdos operativos por acción con agenda, compromisos, hitos y plazos registrados.
- Flujos de información para seguimiento con registro trazable de acuerdos y desvíos.
- Mecanismos multinivel para focalización territorial, continuidad operativa y resolución de fricciones.

La coordinación multinivel incorpora instituciones asociadas y mecanismos de seguimiento definidos para la implementación del Plan, así como la gestión explícita de dependencias. Algunas acciones no pueden escalar sin condiciones habilitantes en otros ejes. Un ejemplo es la interoperabilidad de datos del eje de ciberdelitos y fraudes informáticos para fortalecer trazabilidad de casos en el eje de fortalecimiento del sistema de justicia criminal.

Liderazgo institucional de las acciones

La lógica de implementación asume que, si se fortalecen la articulación interinstitucional, las capacidades de conducción por prioridades y el uso sistemático de evidencia, el Estado mejora la coherencia de las intervenciones y la calidad de las decisiones. Sobre esa base se definen reglas comunes de trazabilidad, instrumentos de gestión por acción y rutinas de seguimiento.

Cada acción del portafolio se implementa con instituciones asociadas y liderazgo institucional identificado. La trazabilidad mínima exige registrar conducción, coordinación, objetivo de implementación y señales de seguimiento en formato común. Las acciones pueden involucrar uno o más organismos ejecutores, sin crear estructuras paralelas ni alterar las competencias institucionales existentes.

El PNSP mantiene una formulación estratégica. Los instrumentos de gestión se concentran en fichas de acción con cronogramas, productos, actividades, riesgos, recursos estratégicos, indicadores y fuentes de información para seguimiento técnico.

39 MIDES: Ministerio de Desarrollo Social. INAU: Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay. MSP: Ministerio de Salud Pública. ASSE: Administración Nacional de los Servicios de Salud del Estado. JND: Junta Nacional de Drogas. MVOT: Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial. MTSS: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Para asegurar comparabilidad, todo instrumento de gestión por acción debe incluir como mínimo:

- Actividades, hitos y responsables operativos.
- Mecanismos de coordinación y resolución de conflictos.
- Recursos estratégicos y supuestos de implementación.
- Señales de seguimiento y criterios de ajuste.

Cada institución asociada reporta los avances, riesgos y desvíos con periodicidad definida. El seguimiento se orienta a la identificación temprana de cuellos de botella, dependencias clave y riesgos de implementación, complementando —sin sustituir— los mecanismos de supervisión administrativa propios de cada institución. Cuando se detectan desvíos recurrentes, se activa un plan de recuperación con apoyo y seguimiento reforzado por parte de la Presidencia de la República y el Ministerio del Interior, en coordinación con las instituciones competentes.

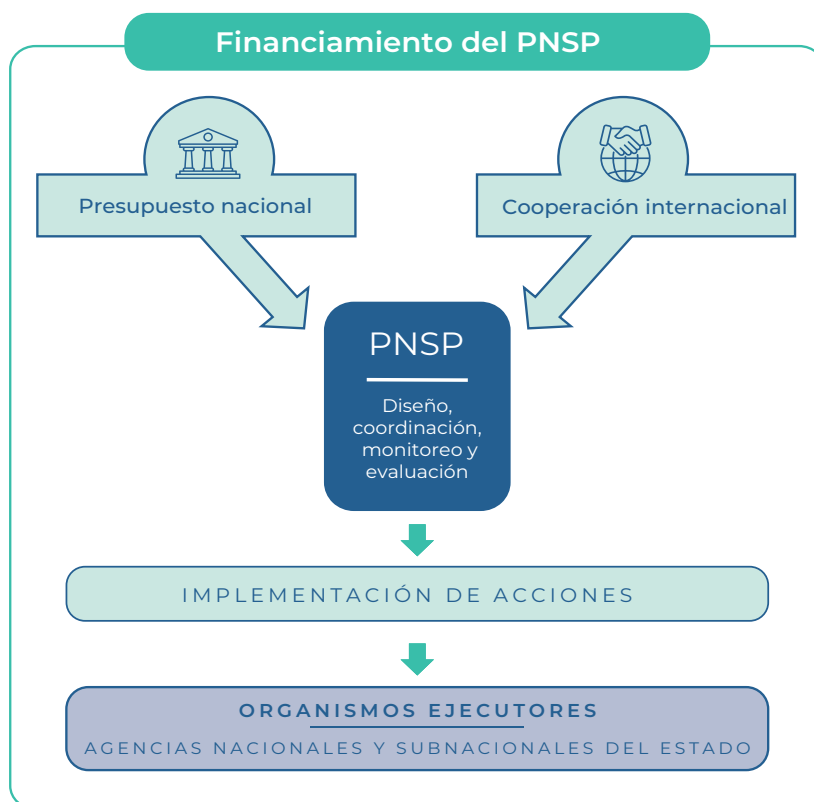
La Presidencia de la República y el Ministerio del Interior impulsarán la coordinación, el soporte metodológico y el seguimiento transversal necesarios para la implementación del Plan, sin sustituir la conducción política ni la ejecución institucional de las acciones que correspondan a los organismos competentes.

6.4 Financiamiento

Elaborar un plan de política pública es un hito en sí mismo y responde a la lógica de maximizar la eficiencia en la ejecución de los recursos públicos, mediante la priorización estratégica de acciones, la orientación de recursos y la rendición de cuentas.

En este sentido, para la ejecución del PNSP se cuenta con recursos genuinos del Presupuesto Nacional asignados a los organismos involucrados de acuerdo a sus competencias constitucionales y legales, como también podrá contar con recursos de la cooperación internacional en cualquiera de sus formatos (con o sin reembolso). El PNSP se concibe, por lo tanto, como un instrumento de articulación y priorización estratégica.

Cada acción contará con organismos responsables claramente identificados para su ejecución, sin perjuicio de los mecanismos de coordinación interinstitucional previstos y respetando en todo momento el marco de competencias y atribuciones de cada institución.



Las instancias de rendición de cuentas constituyen un mecanismo relevante para revisar la asignación de recursos y realizar los ajustes que correspondan en función de la evidencia generada y las necesidades identificadas durante su implementación.

6.5 Monitoreo, evaluación y rendición de cuentas

Monitoreo, evaluación y aprendizaje institucional

El PNSP es un instrumento de política pública dinámica que incorpora el monitoreo periódico, la evaluación sistemática y el aprendizaje institucional como condiciones para la toma de decisiones informadas, la rendición de cuentas y la mejora continua de las intervenciones.

La arquitectura de monitoreo y evaluación se organiza a través de la coordinación de las áreas de planificación de los organismos vinculados, en articulación con la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y el Ministerio de Economía y Finanzas, de acuerdo con sus respectivas competencias. Su función es sostener un circuito estable entre evidencia, decisión y corrección, sin sustituir la conducción política ni la responsabilidad de los organismos ejecutores.

El seguimiento del PNSP se apoya en una unidad de lectura común para todos los ejes estratégicos, que integra señales de resultado, señales de implementación y trazabilidad de la coordinación entre las instituciones asociadas. Este enfoque permite analizar de forma

consistente el desempeño del portafolio, identificar brechas y riesgos relevantes y orientar decisiones de continuidad, ajuste o rediseño con fundamento técnico y trazabilidad documental. La matriz preliminar de indicadores de impacto por eje y objetivo específico se presenta en el documento operativo DO9.

Las funciones centrales del sistema incluyen asegurar la evaluabilidad de las intervenciones, gestionar las recomendaciones derivadas del monitoreo y la evaluación, fortalecer los sistemas de información y producir informes periódicos de seguimiento. Cada corte de análisis debe cerrar con una decisión explícita de continuidad, ajuste o rediseño parcial de las acciones, debidamente fundamentada y documentada.

Con el fin de sostener estándares homogéneos de calidad entre ejes, el monitoreo aplica un marco metodológico común de verificación por acción, que considera la claridad del propósito estratégico, la coherencia con los objetivos y la línea estratégica del eje, la disponibilidad de evidencia pertinente y trazable para su implementación, la viabilidad operativa en función de las capacidades institucionales involucradas y la existencia de señales de seguimiento aptas para la toma de decisiones. Las acciones que no alcanzan este umbral mínimo permanecen en fase de ajuste, con planes específicos de cierre de brechas y nueva verificación en el corte siguiente, evitando la expansión inercial de intervenciones con baja madurez de diseño o implementación.

En cada corte semestral se emite un dictamen de fase del portafolio, que orienta la mantención de la fase vigente o la habilitación de transiciones, totales o parciales por eje, cuando corresponda. Este dictamen sintetiza la evidencia clave revisada, las brechas no cerradas, los riesgos de implementación y las medidas de ajuste propuestas, con responsables y plazos definidos.

Como apoyo técnico, el Plan podrá utilizar herramientas analíticas asistidas por inteligencia artificial para integrar información, detectar patrones y alertar desvíos relevantes entre ejes y acciones. Estas herramientas se emplean exclusivamente como soporte analítico, manteniéndose la priorización y la toma de decisiones bajo conducción humana, con exigencias de trazabilidad, control de calidad de los datos y resguardos de transparencia y derechos.

El plan de evaluación avanza de manera progresiva por niveles de proceso, productos, resultados tempranos e impacto, de acuerdo con el grado de madurez de las intervenciones. La gobernanza de los datos se rige por principios de fuente oficial por indicador, trazabilidad de las transformaciones, control periódico de calidad y protocolos de corrección ante inconsistencias. Los estudios de impacto, cuando la madurez de las intervenciones lo permita, se realizarán obligatoriamente mediante evaluaciones externas, con el objetivo de asegurar independencia técnica, rigor metodológico y credibilidad de los resultados.

Los resultados del monitoreo y la evaluación constituyen un insumo central para los procesos de ajuste del PNSP y para los mecanismos de transparencia, participación y rendición de cuentas definidos en el Plan, contribuyendo al aprendizaje institucional, a la mejora continua y a la coherencia del proceso de implementación.

Transparencia, participación y rendición de cuentas

La transparencia, la comunicación pública y la rendición de cuentas constituyen condiciones estratégicas para la legitimidad, la apropiación institucional y la sostenibilidad del PNSP.⁴⁰ Desde esta perspectiva, la comunicación acompaña todo el ciclo del Plan, promoviendo el acceso público a la información, el seguimiento de los avances y la comprensión de las decisiones adoptadas sobre la base de evidencia.

La política de publicación distingue tres públicos, con productos y niveles de detalle diferenciados:

- **Conducción política:** reportes ejecutivos con alertas tempranas, avances y propuestas de ajuste.
- **Equipos técnicos:** reportes metodológicos, bases de seguimiento y tableros detallados para la gestión.
- **Ciudadanía:** síntesis claras y accesibles sobre avances, límites, aprendizajes y próximos pasos del Plan.

Los documentos públicos y las versiones aprobadas se publican de forma progresiva en el sitio oficial del PNSP.⁴¹ La política de transparencia incorpora criterios explícitos de resguardo de información sensible de carácter operativo o personal, mediante la diferenciación entre versiones públicas y versiones de trabajo institucional, según corresponda.

La participación ciudadana se canaliza como un mecanismo de retroalimentación informada sobre los hallazgos del monitoreo y la evaluación, estructurada en torno a preguntas de decisión concretas por eje, con el objetivo de aportar insumos relevantes para el ajuste del Plan y evitar instancias meramente formales o no vinculadas a decisiones reales.

La transparencia, la participación y la rendición de cuentas del PNSP se articulan con el sistema de monitoreo y evaluación y con las instancias de gobernanza definidas en el Plan. En particular, los resultados del monitoreo, las evaluaciones y los informes de seguimiento constituyen el insumo principal para la comunicación pública del Plan y para los procesos de retroalimentación y participación informada. Esta articulación asegura que la participación y la rendición de cuentas se basen en evidencia, se canalicen de forma institucionalizada y contribuyan de manera efectiva al ajuste y la mejora continua del PNSP, reforzando el control democrático y la coherencia del proceso de implementación del Plan.

Actualización y ajuste del Plan

El PNSP prevé la actualización periódica de su diagnóstico y la introducción de ajustes informados por evaluaciones técnicas, evidencia empírica y análisis sistemáticos de des-

⁴⁰ Ministerio del Interior, 2025, *Documento Síntesis de los Encuentros por Seguridad*.

⁴¹ Para más información, consultar: <https://www.gub.uy/plan-nacional-seguridad-publica>.

empeño. Cada proceso de revisión preserva la trazabilidad de las decisiones adoptadas, el registro de disensos cuando corresponda y la acumulación de aprendizaje institucional, sin implicar una redefinición permanente de los objetivos generales del Plan.

La revisión estratégica se activa, entre otros supuestos, ante la identificación de desvíos persistentes en hitos clave, brechas relevantes de coordinación interinstitucional o deterioro sostenido de señales priorizadas. En estos casos, el régimen de cambio del PNSP distingue cuatro niveles de ajuste, definidos en función de la naturaleza, magnitud y persistencia de los desvíos observados:

- Ajustes operativos de implementación, orientados a corregir la ejecución de las acciones dentro del diseño vigente del Plan, sin modificar sus definiciones estratégicas.
- Ajustes de acciones e instrumentos, mediante la modificación, sustitución o rediseño de intervenciones específicas, manteniendo inalteradas las líneas estratégicas.
- Repriorización del portafolio, que puede implicar cambios en la ponderación relativa de acciones y líneas estratégicas y, de manera excepcional, ajustes en objetivos específicos, sin alterar los objetivos generales del PNSP.
- Revisión estructural del diseño del Plan, cuando la evidencia empírica indique una pérdida sostenida de eficacia, adecuación o coherencia del enfoque adoptado.

El ciclo de revisión y ajuste mantiene cuatro pasos obligatorios:

- Actualización del diagnóstico y de la caracterización de riesgos.
- Consolidación de informes semestrales y anuales de seguimiento.
- Realización de instancias de rendición de cuentas y comunicación pública.
- Actualización del portafolio por eje, con registro documental de los cambios introducidos.

Cada decisión de ajuste queda documentada mediante una bitácora que consigna el diagnóstico actualizado, la decisión adoptada, el responsable institucional, la evidencia utilizada, el impacto esperado y el plan de seguimiento, incluyendo criterios de verificación para el siguiente corte de evaluación.

Los principales avances del Plan y los resultados de las revisiones serán comunicados de forma sistemática y transparente, favoreciendo el seguimiento político plural, el escrutinio democrático y la rendición de cuentas sobre su desarrollo.

La regla de cierre de este esquema es preservar la estabilidad estratégica del Plan con capacidad de corrección oportuna, asegurando que los ajustes se realicen de forma gradual, fundada en evidencia y debidamente documentada. De este modo, el PNSP combina previsibilidad y adaptación, sostiene resultados en el tiempo y refuerza la confianza pública durante todo su horizonte de vigencia (2025-2035).

Documentos operativos del Plan Nacional de Seguridad Pública 2025-2035

Presentación general de los documentos operativos

Propósito

Este texto reúne en una sola pieza los documentos operativos los siete ejes estratégicos del Plan (DO1 a DO7). Estos documentos no constituyen compromisos rígidos, sino una base técnica para la toma de decisiones, la priorización presupuestal y el ajuste de la implementación.

A ello se suman tres documentos complementarios. El DO8, “La Policía como actor clave”, expone las principales líneas de fortalecimiento institucional necesarias para que la Policía Nacional de Uruguay contribuya de manera efectiva al cumplimiento de los objetivos del PNSP, con foco en formación, información e inteligencia, operativa territorial y gobernanza institucional. El DO9, por su parte, presenta una matriz preliminar de indicadores de impacto que sintetiza las principales “agujas” (resultados finales/*outcomes*) que el Plan busca mover. Finalmente, el DO10 incorpora el registro de disensos de las instituciones participantes de los Encuentros por Seguridad, con el fin de dejar constancia formal y fundada de eventuales disensos a acciones específicas y sus motivos, preservando la transparencia y aportando un insumo para la conducción, el seguimiento y futuros ajustes del PNSP.

Alcance de los documentos de implementación

Los documentos de implementación presentan el conjunto de acciones priorizadas y sus principales características, con el objetivo de ordenar el portafolio de intervención y facilitar la toma de decisiones, la priorización y el ajuste durante la implementación. La información incluida cumple una función técnica y estratégica, y no constituye compromisos operativos cerrados.

Las fichas de acción tienen carácter orientativo y se espera que cada acción dé lugar, en su momento, a instrumentos de gestión específicos, elaborados conforme a la gobernanza del Plan. En este marco, campos como la temporalidad de la acción o el listado de instituciones asociadas se formulan de manera indicativa y podrán ser ajustados, precisados o redefinidos en función de la secuencia y priorización del conjunto de acciones, así como

por la especificación de cada acción individual, de acuerdo con decisiones de priorización, disponibilidad presupuestal y capacidades de gestión.

Estructura de lectura

Cada documento de implementación mantiene la misma secuencia para facilitar comparación entre ejes:

- Síntesis del eje y líneas estratégicas.
- Fichas de acción con estándar común.
- Minirreporte citado con niveles de evidencia.
- Fuentes de la acción.
- Subcomponentes claves.

Relación con el texto principal

El texto principal presenta la definición estratégica, la narrativa de política y la secuencia general por eje. Estos documentos de implementación concentran el detalle por acción, la temporalidad específica y el soporte de evidencia trazable. Ambas piezas se leen como un sistema único de decisión, implementación y ajuste.

Criterio de actualización

Estos documentos de implementación se actualizan de forma periódica con base en monitoreo, evaluación e incorporación de nueva evidencia. Su mantenimiento sigue cuatro reglas:

- Mantener consistencia entre objetivos, líneas estratégicas y fichas de acción.
- Registrar cambios de diseño con trazabilidad documental.
- Actualizar fuentes cuando se incorpora evidencia nueva.
- Conservar comparabilidad entre ejes para revisión periódica.

Regla presupuestal

Los documentos de implementación no implican asignaciones presupuestales automáticas. Informan procesos de priorización y programación presupuestal en las instancias formales correspondientes.

Criterios de clasificación para costos y justificación

Las categorías bajo/medio/alto expresan un orden de magnitud relativo para facilitar comparabilidad entre acciones y anticipar condiciones de implementación. No equivalen a montos presupuestales, ni constituyen compromisos cerrados de diseño o alcance. El nivel puede variar según escala, secuenciación (piloto vs. despliegue) y mecanismos de coordinación e implementación.

A. Costo económico (inversión + gasto recurrente)

- **Bajo:** principalmente reasignación; gastos marginales; no intensivo en tecnología/capital.
- **Medio:** gasto recurrente relevante (recursos humanos, formación, tecnología, contratos) o inversión moderada; el escalamiento eleva costos, pero no depende de infraestructura pesada.
- **Alto:** inversión de capital significativa y/o gasto operativo sostenido alto (turnos, despliegue, logística, infraestructura, expansión grande de recursos humanos); el costo crece fuertemente con la escala.

B. Costo de gestión (complejidad operativa, coordinación, capacidades)

- **Bajo:** liderazgo claro de una institución; capacidades instaladas; baja demanda de coordinación; ejecución relativamente estandarizable.
- **Medio:** requiere protocolos nuevos, disciplina de ejecución, supervisión y coordinación regular entre 2-3 actores; cierta interoperabilidad/sistemas.
- **Alto:** coordinación intensa y sostenida multiagencia; nuevos instrumentos técnicos/sistemas; alto riesgo de cuellos de botella (compras, datos, recursos humanos, justicia penal); dependencia clave de calidad de implementación.

Nota: El nivel puede ajustarse si cambia el alcance (piloto vs. despliegue), la secuencia o el arreglo de gobernanza.

DO1. Implementación del Eje 5.1 - Homicidios

Propósito

Este documento organiza la base técnica y trazable del Eje 5.1 en fichas por acción. No establece compromisos rígidos ni reemplaza los instrumentos operativos específicos de cada acción. Orienta decisiones de implementación, priorización presupuestal y ajuste periódico con base en evidencia.

Cómo leer este apartado

El texto abre con una síntesis del eje y con la configuración de sus líneas estratégicas. Luego presenta fichas de acción con un estándar común para facilitar revisión política y técnica. Cada ficha cierra con fuentes resumidas y subcomponentes claves para facilitar ajustes de implementación.

Síntesis del eje

El eje organiza 7 acciones priorizadas en 3 líneas estratégicas. La lógica de trabajo conecta el encuadre estratégico del texto principal con la definición de cada acción. La distribución temporal registrada por acción es: corto: 2, mediano: 4, largo: 1. Esta estructura permite ajustar decisiones de implementación sin perder coherencia con los objetivos del eje.

Líneas estratégicas del eje

Las líneas estratégicas (LE) ordenan la secuencia de implementación y agrupan acciones con una misma lógica.

LE01. Control territorial y disuasión

- Acciones cubiertas: 5.1-01, 5.1-02
- Implicancia operativa principal: Concentrar control y trazabilidad sobre nodos críticos para ejecutar 2 acciones con secuencia común.

LE02. Investigación y medición

- Acciones cubiertas: 5.1-03, 5.1-04
- Implicancia operativa principal: Priorizar investigación y calidad de evidencia para ejecutar 2 acciones con resultados verificables.

LE03. Protección y prevención

- Acciones cubiertas: 5.1-05, 5.1-06, 5.1-07
- Implicancia operativa principal: Ordenar prevención focalizada y continuidad territorial para ejecutar 3 acciones sin fragmentación en la gestión.

Fichas de acción

Acción 5.1-01 - Patrullaje focalizado en zonas de alta incidencia

Vinculación con objetivos del eje: La acción contribuye a los objetivos del eje al reducir homicidios y violencia asociada focalizando presencia estatal sostenida en microterritorios de mayor riesgo, con coordinación territorial y Policía Comunitaria Orientada a Problemas (PCOP).

Vinculación con línea estratégica: Control territorial y disuasión.

Descripción estratégica: Reorganizar y fortalecer capacidades operativas en el territorio para sostener una acción coordinada, interinstitucional y permanente, priorizando *hospots* y articulación con gobiernos locales.

Naturaleza de la intervención: Multicomponente.

Temporalidad de la acción: Largo plazo. Se puede iniciar rápido con despliegue y priorización territorial, aunque escalar requiere de la disponibilidad de recursos. La prevención requiere sostenerse en el tiempo.

Qué de la acción: Fortalecer el control territorial en microterritorios priorizados mediante patrullaje focalizado y reorganización del despliegue policial.

Instituciones asociadas: Ministerio del Interior, entre otras agencias nacionales y subnacionales.

Cómo de la acción: Reforzar capacidades territoriales y sostener patrullaje comunitario orientado a problemas en *hospots* definidos por analítica criminal.

Salida de la acción: Plan de patrullaje focalizado implementado en microterritorios priorizados, combinado con acciones de prevención.

Costos y justificación

- **Costo económico: alto.** Es intensiva en gasto operativo sostenido (turnos, despliegue, logística, cobertura) y su costo crece con la escala y con la dotación real de componentes preventivos y de servicios en territorio. Palanca de contención: despliegue por microterritorios priorizados y escalamiento condicionado a desempeño.
- **Costo de gestión: medio.** Exige disciplina de focalización, rutinas estables (briefings, reasignación táctica, supervisión) y coordinación diaria para evitar saturación esporádica o desplazamiento. El riesgo principal no es técnico, sino de inconsistencia operativa. Condición mínima: mando y supervisión con métricas simples y revisión periódica.

Articulación con otros ejes

- Eje 5.3 Control de armas de fuego y municiones: reducción de disponibilidad y fiscalización.
- Eje 5.4 Narcotráfico y economías criminales: priorización territorial y abordaje de *hotspots* vinculados a mercados ilícitos.
- Eje 5.6 Sistema de justicia criminal: coordinación con persecución penal para sostener resultados.
- Eje 5.7 Sistema de prevención del delito y la violencia: coordinación interinstitucional para servicios de prevención social, situacional y comunitaria.

Minirreporte citado

La evidencia sintetizada sobre policiamiento en puntos calientes sugiere reducciones relevantes de violencia cuando el patrullaje se focaliza en microterritorios con alta concentración y se ejecuta con protocolos y enfoque orientado a problemas. Los efectos promedio reportados son de una reducción de alrededor de un cuarto en violencia general, con impactos mayores cuando se combina con diagnóstico y solución de problemas, más que solo aumentar presencia.

Fuentes de la acción

- Fuente 2 - Encuentros por Seguridad.
- Fuente 4 - Qué funciona para reducir la violencia, el delito y la reincidencia en Uruguay: una revisión rápida de la evidencia.
- Fuente 5 - Propuestas técnicas del Ministerio del Interior.
- Fuente 9 - Estrategias para disminuir la violencia asociada al tráfico de drogas: una revisión de literatura
- Fuente 17 - Manual de seguridad pública basada en evidencias. Qué funciona y qué no funciona en la prevención de la violencia.

Subcomponentes claves

- SC01: Aplicar patrullaje focalizado en puntos calientes (*hotspots*) para reducir violencia.
- SC02: Dotar a las zonas intervenidas de infraestructura, servicios públicos, programas de prevención y personal para acción sostenida.

Acción 5.1-02 - Disuasión focalizada

Vinculación con objetivos del eje: La acción contribuye a los objetivos del eje al reducir homicidios en territorios de mayor vulnerabilidad interviniendo sobre grupos/individuos de alto riesgo con disuasión creíble, coordinación fiscal-policial y oferta social para brindar alternativas de vida.

Vinculación con línea estratégica: Control territorial y disuasión.

Descripción estratégica: Implementar ciclos de disuasión focalizada apoyados en inteligencia policial, analítica criminal, reuniones de notificación conjunta y *enforcement* coordinado, con estabilización comunitaria sostenida.

Naturaleza de la intervención: Programática.

Temporalidad de la acción: Corto plazo. Se puede iniciar rápido si se define coordinación y criterios de focalización desde el inicio.

Qué de la acción: Implementar disuasión focalizada para reducir homicidios priorizando individuos y grupos de mayor riesgo en territorios con alta violencia.

Instituciones asociadas: Ministerio del Interior, Fiscalía General de la Nación, Ministerio de Desarrollo Social, Instituto Nacional de Rehabilitación, entre otras agencias nacionales y subnacionales.

Cómo de la acción: Aplicar un ciclo de intervención con mapeo de redes, selección de objetivos, notificación conjunta con oferta social y una respuesta coordinada de *enforcement* para sostener credibilidad.

Salida de la acción: Intervenciones de disuasión focalizada ejecutadas con objetivos definidos, notificaciones registradas y seguimiento interinstitucional.

Costos y justificación

- **Costo económico: bajo.** Puede iniciar con recursos acotados si la focalización es precisa; el gasto principal es coordinación y ejecución disciplinada más que infraestructura. Qué escala el costo: ampliación de cobertura, componentes sociales y capacidad de seguimiento.
- **Costo de gestión: medio.** Es operativamente simple si están definidos circuito, roles y calendario de seguimiento. El desafío es sostener disciplina y consistencia en el tiempo. Condición mínima: coordinación estable, agenda de casos y revisión periódica de cumplimiento.

Articulación con otros ejes

- Eje 5.4 Narcotráfico y economías criminales: selección de objetivos y territorios vinculados a mercados.
- Eje 5.6 Sistema de justicia criminal: persecución penal y coordinación de gestión.
- Eje 5.7 Sistema de prevención del delito y la violencia: componentes de apoyo social y prevención.

Minirreporte citado

La evidencia de síntesis sobre disuasión focalizada describe reducciones significativas de violencia letal cuando se ejecuta con fidelidad, con selección basada en datos de individuos y redes de mayor riesgo, mensajes claros y creíbles, y una respuesta coordinada que sostenga la certeza de consecuencias. Los mecanismos incluyen elevar certeza de sanción, reducir oportunidades de confrontación armada y sostener legitimidad con comunicación respetuosa y ofertas reales de ayuda.

Fuentes de la acción

- Fuente 2 - Encuentros por Seguridad.
- Fuente 4 - Qué funciona para reducir la violencia, el delito y la reincidencia en Uruguay: una revisión rápida de la evidencia.
- Fuente 9 - Estrategias para disminuir la violencia asociada al tráfico de drogas: una revisión de literatura.
- Fuente 17 - Manual de seguridad pública basada en evidencias. Qué funciona y qué no funciona en la prevención de la violencia.

Subcomponentes claves

- SC01: Mapear y analizar redes criminales; seleccionar individuos de alto riesgo.
- SC02: Realizar notificación conjunta de sanciones con oferta social a medida.
- SC03: Sostener credibilidad de la estrategia con *enforcement* coordinado.

Acción 5.1-03 - Fortalecer las investigaciones: esclarecimiento y protección de testigos

Vinculación con objetivos del eje: La acción contribuye a los objetivos del eje al reducir impunidad y disuadir violencia letal aumentando el esclarecimiento de homicidios mediante fortalecimiento de investigación fiscal-policial y protección efectiva de testigos.

Vinculación con línea estratégica: Investigación y medición.

Descripción estratégica: Reforzar canales de denuncia, herramientas investigativas y dispositivos de protección, priorizando delitos de alta intensidad como los homicidios.

Naturaleza de la intervención: Fortalecimiento institucional.

Temporalidad de la acción: Mediano plazo. Se puede iniciar con cambios de protocolo y coordinación. La mejora de capacidades se consolida en etapas.

Qué de la acción: Aumentar el esclarecimiento de homicidios fortaleciendo la investigación y la protección de testigos, y mejorando canales de denuncia segura.

Instituciones asociadas: Ministerio del Interior, Fiscalía General de la Nación, Poder Judicial.

Cómo de la acción: Reforzar capacidades investigativas —técnicas, coordinación y recursos— y consolidar un esquema de protección y acompañamiento de víctimas y testigos. Ampliar canales de denuncia segura y trazable.

Salida de la acción: Capacidades de investigación reforzadas y sistema de denuncia segura y protección de testigos en operación.

Costos y justificación

- **Costo económico: medio.** Requiere inversión moderada en capacidades (formación, tecnología, herramientas investigativas) y eventualmente costos específicos de protección/acompañamiento; no es intensiva en infraestructura pesada. Qué escala el costo: ampliación de cobertura y sofisticación tecnológica.
- **Costo de gestión: medio.** Depende de protocolos, interoperabilidad y coordinación sostenida entre investigación policial, fiscales y apoyos periciales; el riesgo es implementación fragmentada que no mueve el esclarecimiento. Condición mínima: estándares comunes, trazabilidad del ciclo investigativo y seguimiento de cuellos de botella.

Articulación con otros ejes

- Eje 5.3 Control de armas de fuego y municiones: investigación y control de tráfico/tenencia vinculada a homicidios.

- Eje 5.4 Narcotráfico y economías criminales: investigación de delitos complejos asociados.
- Eje 5.6 Sistema de justicia criminal: coordinación Ministerio del Interior-Fiscalía-Poder Judicial y gestión de casos.

Minirreporte citado

La evidencia sobre reducción de violencia letal converge en un mecanismo central: aumentar la certeza y rapidez de consecuencias para actores de alto riesgo, lo que requiere investigaciones efectivas y capacidad de esclarecer. Por eso, elevar el esclarecimiento de homicidios puede operar como un componente disuasivo, además de su función de incapacitación y justicia posevento.

Fuentes de la acción

- Fuente 2 - Encuentros por Seguridad.
- Fuente 4 - Qué funciona para reducir la violencia, el delito y la reincidencia en Uruguay: una revisión rápida de la evidencia.
- Fuente 5 - Propuestas técnicas del Ministerio del Interior.
- Fuente 8 - Informe sobre coordinación del Sistema de Justicia Penal.
- Fuente 9 - Estrategias para disminuir la violencia asociada al tráfico de drogas: una revisión de literatura
- Fuente 17 - Manual de seguridad pública basada en evidencias. Qué funciona y qué no funciona en la prevención de la violencia.

Subcomponentes claves

- SC01: Fortalecer investigación criminal y la protección de testigos para elevar esclarecimiento.
- SC02: Fortalecer canales de denuncia segura (incluyendo medios digitales) para apoyar investigación y la inteligencia policial.

Acción 5.1-04 - Mesa validación interinstitucional de datos de homicidio y femicidio

Vinculación con objetivos del eje: La acción contribuye a los objetivos del eje al fortalecer transparencia y credibilidad de estadísticas de homicidio/femicidio mediante coordinación técnica y adopción de estándares internacionales.

Vinculación con línea estratégica: Investigación y medición.

Descripción estratégica: Consolidar un mecanismo técnico interinstitucional y desplegar marcos estadísticos para mejorar medición, comparabilidad y uso de datos en la gestión.

Naturaleza de la intervención: Fortalecimiento institucional.

Temporalidad de la acción: Corto plazo. Se puede iniciar con acuerdos mínimos de validación. La disciplina operativa se consolida con rutina y seguimiento.

Qué de la acción: Fortalecer la calidad, consistencia y transparencia de los datos de homicidio y femicidio mediante validación interinstitucional y metodologías estandarizadas.

Instituciones asociadas: Ministerio del Interior, Fiscalía General de la Nación, Ministerio de Salud Pública, Ministerio de Desarrollo Social, academia, sociedad civil organizada.

Cómo de la acción: Operativizar un consejo asesor técnico para metodologías, transparencia y validación, e implementar el marco estadístico internacional para femicidio/feminicidio aprobado en 2022.

Salida de la acción: Consejo asesor en funcionamiento y marco estadístico aplicado para medición nacional de homicidio de mujeres por razones de género.

Costos y justificación

- **Costo económico: bajo.** Predomina el costo de proceso (reuniones, coordinación, herramientas básicas) y apoyo técnico puntual. Palanca de contención: usar infraestructura existente y enfocarse en mínimos operativos de calidad.
- **Costo de gestión: medio.** Requiere rutina, responsables, definiciones y trazabilidad; sin disciplina se vuelve un comité sin impacto. Condición mínima: calendario fijo, productos concretos (tablero/acta de validación) y resolución rápida de discrepancias.

Articulación con otros ejes

- Eje 5.2 Violencia de género y contra niñas, niños y adolescentes: indicadores de femicidio y respuesta del sistema.

- Eje 5.6 Sistema de justicia criminal: interoperabilidad de datos y consistencia estadística.

Minirreporte citado

Una condición transversal de la evidencia basada en resultados es contar con sistemas integrados de datos que permitan monitoreo, aprendizaje semanal y validación entre instituciones. Sin interoperabilidad, la gestión se vuelve reactiva y no es posible evaluar intervenciones ni sostener rendición de cuentas.

Fuentes de la acción

- Fuente 2 - Encuentros por Seguridad.
- Fuente 4 - Qué funciona para reducir la violencia, el delito y la reincidencia en Uruguay: una revisión rápida de la evidencia.
- Fuente 5 - Propuestas técnicas del Ministerio del Interior.

Subcomponentes claves

- SC01: Operativizar consejo asesor técnico en estadísticas y transparencia.
- SC02: Implementar protocolos y marcos estadísticos internacionales.

Acción 5.1-05 - Atención a víctimas de violencia armada

Vinculación con objetivos del eje: La acción contribuye a los objetivos del eje al reducir escalamiento y retaliaciones vinculando atención médica de urgencia con derivación social, apoyo jurídico, mediación y protección de testigos en territorios de mayor vulnerabilidad.

Vinculación con línea estratégica: Protección y prevención.

Descripción estratégica: Crear un puente interinstitucional entre salud, protección social y justicia para intervenir temprano con víctimas heridas por arma de fuego y sostener alternativas institucionales.

Naturaleza de la intervención: Programática.

Temporalidad de la acción: Mediano plazo. Se puede iniciar con circuitos de atención y derivación. La articulación de servicios requiere continuidad.

Qué de la acción: Intervenir tempranamente con víctimas de violencia armada para cortar ciclos de retaliación y prevenir nuevos eventos letales.

Instituciones asociadas: Ministerio del Interior, Fiscalía General de la Nación, Ministerio de Salud Pública, entre otras agencias nacionales y subnacionales.

Cómo de la acción: Implementar un protocolo de derivación desde servicios de emergencia hacia apoyos psicosociales, jurídicos, mediación y dispositivos territoriales; ordenar la oferta de servicios y establecer rutas de atención y seguimiento de casos.

Salida de la acción: Protocolo interinstitucional de intervención con heridos por arma de fuego y mapa de servicios con rutas de derivación activas.

Costos y justificación

- **Costo económico: medio.** Requiere financiar servicios de atención, derivación y acompañamiento, con equipos y dispositivos territoriales. Qué escala el costo: cobertura geográfica, intensidad del acompañamiento y disponibilidad de servicios asociados (salud mental, protección, reintegración).
- **Costo de gestión: medio.** Depende de circuitos claros de derivación, continuidad de atención y seguimiento de casos (para evitar “puertas giratorias” entre servicios). Condición mínima: protocolos simples, responsables definidos y trazabilidad básica del caso.

Articulación con otros ejes

- Eje 5.3 Control de armas de fuego y municiones: reducción de riesgos y disponibilidad.

- Eje 5.6 Sistema de justicia criminal: coordinación cuando existan procesos judiciales.
- Eje 5.7 Sistema de prevención del delito y la violencia: mediación, apoyo territorial y estabilización comunitaria.

Minirreporte citado

La evidencia de enfoques comunitarios y de salud pública para violencia armada incluye modelos que combinan intercambio de datos entre salud y seguridad, intervención temprana y trabajo intensivo con personas de mayor riesgo. En particular, los programas tipo Cure Violence y otros enfoques de interrupción de violencia se asocian con resultados prometedores cuando hay capacidad local fuerte, mensajeros creíbles y gestión de casos intensiva.

Fuentes de la acción

- Fuente 2 - Encuentros por Seguridad.
- Fuente 4 - Qué funciona para reducir la violencia, el delito y la reincidencia en Uruguay: una revisión rápida de la evidencia.

Subcomponentes claves

- SC01: Mejora focalizada de la atención médica a heridos por arma de fuego.
- SC02: Crear protocolo interinstitucional para intervención con heridos por arma de fuego.
- SC03: Mapear recursos y servicios para atención a la violencia y derivaciones.

Acción 5.1-06 - Mediación comunitaria

Vinculación con objetivos del eje: La acción contribuye a los objetivos del eje al prevenir violencia letal reduciendo escalamiento de disputas mediante mediación comunitaria con legitimidad territorial y articulación con instituciones.

Vinculación con línea estratégica: Protección y prevención.

Descripción estratégica: Fortalecer mediación comunitaria y su institucionalidad para ofrecer alternativas antes de que disputas interpersonales escalen a violencia grave.

Naturaleza de la intervención: Programática.

Temporalidad de la acción: Mediano plazo. Requiere instalar capacidades territoriales y equipos. La cobertura y calidad se construyen gradualmente.

Qué de la acción: Fortalecer mediación comunitaria para desescalar conflictos y prevenir escalamiento a violencia letal.

Instituciones asociadas: Sociedad civil organizada, Ministerio del Interior, Ministerio de Desarrollo Social, entre otras agencias nacionales y subnacionales.

Cómo de la acción: Consolidar una red territorial de mediación con criterios de selección, formación y derivación; articular y ordenar dispositivos existentes para evitar superposición y asegurar cobertura en zonas priorizadas.

Salida de la acción: Red territorial de mediación comunitaria con modelo operativo y circuito de derivación en funcionamiento.

Costos y justificación

- **Costo económico: bajo.** No demanda grandes inversiones de capital; el costo principal es recursos humanos (mediadores), despliegue territorial y supervisión. Qué escala el costo: intensidad de presencia en territorio y cantidad de casos atendidos.
- **Costo de gestión: alto.** Altamente sensible a calidad de equipos y continuidad: selección, formación, supervisión, seguridad operativa y coordinación con servicios. Riesgo dominante: baja fidelidad de implementación (buen diseño, mala ejecución). Condición mínima: estándares de calidad, supervisión frecuente y gestión de casos consistente.

Articulación con otros ejes

- Eje 5.2 Violencia de género y contra niñas, niños y adolescentes: coordinación de protección y continuidad de casos de alto riesgo.

- Eje 5.7 Sistema de prevención del delito y la violencia: mediación y dispositivos territoriales.

Minirreporte citado

La evidencia sobre interrupción de violencia y mediación comunitaria sugiere impactos prometedores pero sensibles al contexto. Los modelos tipo Cure Violence combinan mediación por mensajeros creíbles, acercamiento sostenido y gestión de casos intensiva para personas de mayor riesgo.

Fuentes de la acción

- Fuente 2 - Encuentros por Seguridad.
- Fuente 4 - Qué funciona para reducir la violencia, el delito y la reincidencia en Uruguay: una revisión rápida de la evidencia.
- Fuente 5 - Propuestas técnicas del Ministerio del Interior.

Subcomponentes claves

- SC01: Integrar mediadoras comunitarias con legitimidad territorial.
- SC02: Revisar y articular institucionalidad existente de mediación.

Acción 5.1-07 - Reducir femicidios mediante un sistema integrado de respuesta

Vinculación con objetivos del eje: La acción contribuye a los objetivos del eje al prevenir y reducir femicidios mediante el fortalecimiento de la debida diligencia en la gestión interinstitucional de casos de violencia de género y violencia doméstica: detección temprana de riesgo letal, protección oportuna, continuidad de seguimiento y capacidad efectiva de corrección ante demoras o incumplimientos.

Vinculación con línea estratégica: Protección y prevención.

Descripción estratégica: Consolidar un dispositivo integrado de respuesta orientado a prevenir escaladas letales: entrada unificada para denuncias de violencia de género y doméstica, clasificación estandarizada de riesgo (incluido riesgo letal), protocolos operativos y formación obligatoria para primera línea, y despliegue territorial con trazabilidad del caso, supervisión y corrección interinstitucional. El foco es reducir fallas de coordinación, demoras y “quiebres de protección” que elevan el riesgo de femicidio.

Naturaleza de la intervención: Multicomponente.

Temporalidad de la acción: Mediano plazo. Se puede iniciar con priorización y despliegue de protección. La reducción sostenida depende de coordinación continua.

Qué de la acción: Prevenir y reducir femicidios fortaleciendo un sistema integrado en la detección temprana y gestión de casos de violencia de género y violencia doméstica, mediante evaluación de riesgo letal, activación oportuna de medidas de protección y seguimiento continuo del caso.

Instituciones asociadas: Ministerio del Interior, Ministerio de Salud Pública, Fiscalía General de la Nación, Poder Judicial, Ministerio de Desarrollo Social, entre otras agencias nacionales y subnacionales.

Cómo de la acción: Unificar canales de denuncia y registro de violencia de género y violencia doméstica con clasificación estandarizada de riesgo (incluido riesgo letal); estandarizar protocolos y formación obligatoria para operadores de primera línea; y desplegar nodos territoriales integrados para atención, protección y seguimiento, con trazabilidad del caso y supervisión con capacidad real de corrección.

Salida de la acción: Plataforma/flujo unificado de denuncia y seguimiento operativo; operadores de primera línea capacitados y certificados; nodos territoriales integrados en funcionamiento en territorios priorizados; y trazabilidad/supervisión activa del caso con capacidad efectiva de corrección.

Costos y justificación

- **Costo económico: medio.** Demanda recursos para protección, despliegue y articulación de servicios (medidas, seguimiento, apoyos). Qué escala el costo: cobertura territorial real y capacidad de respuesta 24/7 en casos de alto riesgo.
- **Costo de gestión: alto.** Intensiva en coordinación y continuidad de caso: evaluación de riesgo, ejecución oportuna de medidas, seguimiento y articulación territorial. Condición mínima: protocolos operativos, trazabilidad del caso y supervisión con capacidad real de corrección.

Articulación con otros ejes

- Eje 5.2 Violencia de género y contra niñas, niños y adolescentes: protección, protocolos y respuesta centrada en víctimas.
- Eje 5.6 Sistema de justicia criminal: coordinación para medidas y seguimiento judicial.
- Eje 5.7 Sistema de prevención del delito y la violencia: redes territoriales y apoyos comunitarios para sostener protección y continuidad (sin cargarle a esta acción prevención primaria como mecanismo principal de reducción de femicidios).

Minirreporte citado

La evidencia de tribunales especializados y de intervenciones judiciales en violencia doméstica sugiere reducciones modestas pero potencialmente relevantes en reincidencia cuando hay monitoreo judicial frecuente, respuestas graduadas, coordinación con defensa de víctimas y derivación efectiva a servicios. Los beneficios dependen de calidad de implementación, madurez del dispositivo y capacidad de seguimiento, por lo que el enfoque recomendado es aplicar pilotos con estándares de fidelidad y evaluación.

Fuentes de la acción

- Fuente 2 - Encuentros por Seguridad.
- Fuente 4 - Qué funciona para reducir la violencia, el delito y la reincidencia en Uruguay: una revisión rápida de la evidencia.

Subcomponentes claves

- SC01: Entrada unificada de denuncias y gestión de casos (violencia de género/violencia doméstica). Flujo único para recepción, registro, confidencialidad, derivación y seguimiento interinstitucional.

- SC02: Clasificación de riesgo (incluye riesgo letal) + escalamiento operativo
Instrumento estandarizado, reglas claras de escalamiento (alto riesgo/urgente), tiempos máximos de respuesta y activación inmediata de rutas de protección.
- SC03: Protocolos interinstitucionales y formación obligatoria de primera línea
Procedimientos clave comunes (actuación inicial, no revictimización, preservación de evidencia, derivación efectiva) y capacitación certificable/recurrente.
- SC04: Nodos territoriales integrados para protección y continuidad del caso
Dispositivos locales en territorios priorizados para asegurar continuidad (contacto proactivo, coordinación operativa, articulación con apoyos y respuesta extendida según riesgo).
- SC05: Trazabilidad, supervisión y corrección (cumplimiento y desempeño)
Trazabilidad del caso (hitos/tiempos/derivaciones), tableros y supervisión para detectar demoras, quiebres de coordinación e incumplimientos y activar correcciones.

DO2. Implementación del Eje 5.2 - Violencia de género y contra niñas, niños y adolescentes

Propósito

Este documento organiza la base técnica y trazable del Eje 5.2 en fichas por acción. No establece compromisos rígidos ni reemplaza los instrumentos de gestión específicos de cada acción. Orienta decisiones de implementación, priorización presupuestal y ajuste periódico con base en evidencia.

Cómo leer este apartado

El texto abre con una síntesis del eje y con la configuración de sus líneas estratégicas. Luego presenta fichas de acción con un estándar común para facilitar revisión política y técnica. Cada ficha cierra con fuentes resumidas y subcomponentes claves para facilitar ajustes de implementación.

Síntesis del eje

El eje organiza 14 acciones priorizadas en 3 líneas estratégicas. La lógica de trabajo conecta el encuadre estratégico del texto principal con la definición de cada acción. La distribución temporal registrada por acción es: corto: 2, mediano: 11, largo: 1. Esta estructura permite ajustar decisiones de implementación sin perder coherencia con los objetivos del eje.

Líneas estratégicas del eje

Las líneas estratégicas ordenan la secuencia de implementación y agrupan acciones con una misma lógica.

LE01 - Protección y justicia de casos

- Acciones cubiertas: 5.2-01, 5.2-02, 5.2-03, 5.2-04, 5.2-05, 5.2-06, 5.2-07
- Implicancia operativa principal: Asegurar protección integral y acceso a la justicia para ejecutar 7 acciones sin fragmentación en la gestión.

LE02 - Prevención temprana y trayectorias de protección

- Acciones cubiertas: 5.2-08, 5.2-09, 5.2-10, 5.2-11, 5.2-12
- Implicancia operativa principal: Ordenar prevención focalizada y continuidad territorial para ejecutar 5 acciones sin fragmentación en la gestión.

LE03 - Capacidades institucionales, datos y calidad de implementación

- Acciones cubiertas: 5.2-13, 5.2-14
- Implicancia operativa principal: Asegurar gobernanza, coordinación y estándares de implementación para sostener 2 acciones de forma consistente.

Fichas de acción

Acción 5.2-01 - Respuestas legales y del sistema de justicia para proteger a víctimas

Vinculación con objetivos del eje: La acción contribuye a los objetivos del eje al mejorar la protección efectiva y reducir la revictimización mediante respuestas legales focalizadas, coordinadas y ejecutables, priorizando casos de mayor riesgo.

Vinculación con línea estratégica: Protección y justicia de casos.

Descripción estratégica: Garantiza la protección, protocolos de actuación y la coordinación interinstitucional para asegurar respuestas rápidas, trazables y centradas en las necesidades de víctimas y sobrevivientes.

Naturaleza de la intervención: Multicomponente.

Temporalidad de la acción: Mediano plazo.

Qué de la acción: Fortalecer la respuesta del sistema de justicia para proteger a víctimas y garantizar el cumplimiento de las sanciones y medidas impuestas hacia los ofensores, con ejecución efectiva de medidas de protección.

Instituciones asociadas: Ministerio del Interior, Fiscalía General de la Nación, Poder Judicial, Poder Legislativo.

Cómo de la acción: Estandarizar protocolos y tiempos de respuesta en todo el sistema, fortalecer el monitoreo y cumplimiento de las medidas de protección y articular la respuesta del sistema de justicia con servicios de atención centrados en víctimas.

Salida de la acción: Protocolos unificados y sistema de seguimiento de las medidas de protección, con coordinación y seguimiento de cumplimiento.

Costos y justificación

- **Costo económico: medio.** Implica recursos operativos sostenidos (equipos, turnos, apoyos, seguimiento) y asignación progresiva para sostener resultados. Qué escala el costo: volumen de casos, cobertura territorial y disponibilidad de servicios.
- **Costo de gestión: alto.** Depende de reglas comunes, rutinas de seguimiento, supervisión y respuesta oportuna. Requiere instalar capacidades, formar equipos y sostener ejecución en el territorio o en el sistema.

Articulación con otros ejes

- Eje 5.1 Homicidios: prevención de homicidios basados en la violencia de género.
- Eje 5.5 Ciberdelitos y fraudes informáticos: trazabilidad digital y seguridad de datos en sistemas de protección.
- Eje 5.6 Sistema de justicia criminal: coordinación operativa y seguimiento de casos.
- Eje 5.7 Sistema de prevención del delito y la violencia: redes territoriales y apoyo social complementario.

Minirreporte citado

La evidencia comparada indica que el endurecimiento de pena o el arresto obligatorio por si solos no garantizan una reducción en la reincidencia. Las medidas de protección y los juzgados especializados requieren políticas centradas en las víctimas y articulación con servicios de atención. Se requiere avanzar en protocolos especializados dentro del sistema de justicia, priorizando la celeridad en la gestión y en las necesidades de las víctimas.

Fuentes de la acción

- Fuente 2 - Encuentros por Seguridad.
- Fuente 4 - Qué funciona para reducir la violencia, el delito y la reincidencia en Uruguay: una revisión rápida de la evidencia.
- Fuente 8 - Informe sobre coordinación del Sistema de Justicia Penal.
- Fuente 17 - Manual de seguridad pública basada en evidencias. Qué funciona y qué no funciona en la prevención de la violencia.

Subcomponentes claves

- SC01: Asegurar medidas de protección rápidas y ejecutables.
- SC02: Fortalecer la coordinación interinstitucional para la respuesta y el seguimiento de casos.
- SC03: Estandarizar protocolos de gestión y derivación con enfoque centrado en víctimas.

Acción 5.2-02 - Intervención con ofensores

Vinculación con objetivos del eje: La acción contribuye a los objetivos del eje al intervenir sobre el comportamiento del ofensor teniendo en cuenta los factores de riesgo, con el propósito de reducir su reincidencia y generar una transformación en las conductas que generan daño.

Vinculación con línea estratégica: Protección y justicia de casos.

Descripción estratégica: Implementar programas de tratamiento y cambio conductual con supervisión y criterios de riesgo, integrando decisiones judiciales, seguimiento y evaluación local.

Naturaleza de la intervención: Programática.

Temporalidad de la acción: Mediano plazo.

Qué de la acción: Fortalecer intervención centrada en ofensores y la capacidad del sistema de justicia para reducir reincidencia y aumentar protección de las víctimas.

Instituciones asociadas: Ministerio del Interior, Fiscalía General de la Nación, Poder Judicial, Ministerio de Salud Pública, Ministerio de Desarrollo Social (Inmujeres), Instituto Nacional de Rehabilitación, otras agencias nacionales y subnacionales.

Cómo de la acción: Implementar programas para ofensores con criterios claros, coordinar con medidas judiciales y articular con servicios de apoyo a víctimas.

Salida de la acción: Programas para ofensores integrados a la respuesta judicial y al circuito de protección.

Costos y justificación

- **Costo económico: medio.** Servicios especializados y seguimiento; no es infraestructura pesada, pero sí operativo sostenido. Qué escala el costo: cobertura territorial y disponibilidad de equipos especializados.
- **Costo de gestión: alto.** Requiere criterios comunes, derivación efectiva, adherencia y coordinación con justicia.

Articulación con otros ejes

- Eje 5.6 Sistema de justicia criminal: medidas, seguimiento y coordinación.
- Eje 5.7 Sistema de prevención del delito y la violencia: apoyo territorial para reducir riesgos.

Minirreporte citado

La evidencia sobre intervenciones centradas en ofensores indica que pueden reducir la violencia de pareja y otros comportamientos dañinos, aunque los efectos suelen ser modestos y altamente dependientes del diseño, la calidad y el contexto de implementación. Los programas grupales manualizados basados en terapia cognitivo-conductual y los modelos tipo Duluth cuentan con respaldo empírico, pero muestran impactos pequeños sobre la reincidencia cuando se aplican de forma aislada. Los resultados más prometedores se observan en modelos integrados que combinan tratamiento por consumo de sustancias, enfoques informados en trauma y atención a múltiples necesidades, ajustados al nivel de riesgo (riesgo-necesidad-responsividad), y cuando se incorporan componentes de entrevista motivacional que mejoran la adhesión y finalización del tratamiento. En conjunto, la evidencia es consistente en señalar que las intervenciones con agresores son un componente necesario, pero insuficiente por sí solo, y que su efectividad aumenta cuando se integran en esquemas más amplios de gestión del caso, protección de víctimas y coordinación con el sistema de justicia y los servicios sociales.

Fuentes de la acción

- Fuente 4 - Qué funciona para reducir la violencia, el delito y la reincidencia en Uruguay: una revisión rápida de la evidencia.

Subcomponentes claves

- SC01: Definición de un modelo de intervención con ofensores estructurado.
- SC02: Aplicación de intervenciones integradas y ajustadas al riesgo.
- SC03: Vincular la intervención con la gestión del caso judicial, para que la intervención sea una obligación monitoreada y no una opción voluntaria.

Acción 5.2-03 - Detección temprana y evaluación de riesgo en el sistema de salud

Vinculación con objetivos del eje: La acción contribuye a transformar los servicios de salud en espacios seguros de escucha y protección. Al fortalecer la identificación temprana de situaciones de violencia el sistema de salud es un actor clave para evaluar riesgo y activar una estrategia de protección.

Vinculación con línea estratégica: Protección y justicia de casos.

Descripción estratégica: Implementar protocolos, formularios y trazabilidad para identificar riesgo y coordinar rutas de protección y justicia.

Naturaleza de la intervención: Fortalecimiento institucional.

Temporalidad de la acción: Mediano plazo.

Qué de la acción: Fortalecer al sistema de salud para la detección temprana y evaluación de riesgo para activar mecanismos de protección y evitar escalamiento de violencia.

Instituciones asociadas: Ministerio de Salud Pública.

Cómo de la acción: Implementar protocolos de detección en salud, utilizar instrumentos estandarizados que contribuyan a valorar el riesgo y definir las rutas de actuación para brindar protección.

Salida de la acción: Protocolos de detección validados y en funcionamiento, formularios de evaluación de riesgo integrados a la historia clínica, y rutas de actuación operativas en todo el país.

Costos y justificación

- **Costo económico: medio.** Capacitación, instrumentos, circuitos de derivación/seguimiento y eventualmente refuerzos de equipos especializados.
- **Costo de gestión: alto.** Exige coordinación sostenida entre Ministerio de Salud Pública y el sistema de protección. Requiere la capacitación masiva del personal, garantizar una presencia real en los centros de salud en todo el territorio nacional formando equipos que actúen con sensibilidad y rapidez. Es necesario establecer los mecanismos de seguimiento, supervisión y respuesta oportuna.

Articulación con otros ejes

- Eje 5.6 Sistema de justicia criminal: coordinación para medidas y seguimiento.
- Eje 5.7 Sistema de prevención del delito y la violencia: focalización territorial a partir de señales tempranas.

Minirreporte citado

La evidencia sobre apoyo a víctimas identifica el tamizaje sistemático en servicios de salud como una intervención efectiva para mejorar la detección temprana de la violencia contra las mujeres. La aplicación de preguntas o instrumentos estandarizados —orales o de auto-reporte— incrementa de forma consistente la identificación de casos y facilita la activación oportuna de rutas de derivación y protección, sin reportar efectos adversos relevantes y con buena aceptabilidad por parte de las usuarias. Su impacto depende de contar con capacitación específica del personal, protocolos claros de actuación y medidas de seguridad, y tiende a ser mayor en contextos de salud sexual y reproductiva y en servicios de urgencia, donde la evaluación de riesgo y la derivación resultan más efectivas.

Fuentes de la acción

- Fuente 2 - Encuentros por Seguridad.
- Fuente 17 - Manual de seguridad pública basada en evidencias. Qué funciona y qué no funciona en la prevención de la violencia.

Subcomponentes claves

- SC01: Tamizaje sistemático de violencia en servicios de salud priorizados.
- SC02: Capacitación del personal sanitario para detección y evaluación de riesgo.
- SC03: Protocolos de actuación y rutas seguras de derivación interinstitucional.

Acción 5.2-04 - Atención integral a víctimas y sobrevivientes

Vinculación con objetivos del eje: La acción contribuye a los objetivos del eje al restituir derechos fundamentales asegurando que las personas afectadas reciban protección, apoyo psicosocial y acompañamiento durante todo el proceso.

Vinculación con línea estratégica: Protección y justicia de casos.

Descripción estratégica: Fortalecer una ruta coordinada de servicios de atención, con puerta de entrada clara, protocolos de gestión optimizados, seguimiento de casos y derivación efectiva, con foco en necesidades de víctimas y sobrevivientes.

Naturaleza de la intervención: Programática.

Temporalidad de la acción: Mediano plazo.

Qué de la acción: Fortalecer servicios integrados de apoyo a víctimas y sobrevivientes para restituir sus derechos, reducir la revictimización y asegurar el acceso efectivo a protección y atención.

Instituciones asociadas: Ministerio del Interior, Ministerio de Salud Pública, Ministerio de Desarrollo Social (Inmujeres), Ministerio de Vivienda, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, gobiernos subnacionales, sector productivo, sociedad civil organizada.

Cómo de la acción: Implementar rutas coordinadas de servicios de atención, derivación y seguimiento con coordinación interinstitucional.

Salida de la acción: Red de servicios coordinada con rutas de derivación y seguimiento de casos con alcance en todo el territorio nacional.

Costos y justificación

- **Costo económico: medio.** Implica recursos operativos relevantes para restituir los derechos de las personas y asegurar una protección integral. Qué escala el costo: cobertura, intensidad del apoyo y capacidad de atención especializada.
- **Costo de gestión: alto.** Requiere coordinación activa entre de las instituciones con competencias en la materia (Ley 19.580/2018). Supone instalar capacidades, formar equipos y asegurar la continuidad de la atención en el territorio.

Articulación con otros ejes

- Eje 5.6 Sistema de justicia criminal: articulación con medidas judiciales y acompañamiento.
- Eje 5.7 Sistema de prevención del delito y la violencia: dispositivos territoriales y apoyo comunitario.

Minirreporte citado

La literatura sobre apoyo a víctimas y sobrevivientes es convergente. El tamizaje aislado y la entrega de información sin acompañamiento muestran efectos débiles, mientras que los mejores resultados aparecen cuando la intervención combina consejería, planificación de seguridad, empoderamiento económico y apoyo práctico sostenido.

Fuentes de la acción

- Fuente 2 - Encuentros por Seguridad.
- Fuente 4 - Qué funciona para reducir la violencia, el delito y la reincidencia en Uruguay: una revisión rápida de la evidencia.

Subcomponentes claves

- SC01: Asegurar acompañamiento y orientación a víctimas desde la detección de la agresión a la restitución de sus derechos.
- SC02: Ampliar servicios especializados para víctimas y sobrevivientes, incluyendo apoyo psicosocial, protección social y acceso a oportunidades laborales y de vivienda.
- SC03: Implementar seguimiento de casos y coordinación interinstitucional para evitar interrupciones en la atención y gestión de las situaciones.

Acción 5.2-05 - Respuesta integral a violencia sexual

Vinculación con objetivos del eje: La acción contribuye a los objetivos del eje al asegurar una protección inmediata, acceso a justicia y un proceso de reparación integral evitando la revictimización, mediante coordinación para una atención oportuna y eficaz en salud, protección social y sistema de justicia.

Vinculación con línea estratégica: Protección y justicia de casos.

Descripción estratégica: Estandarizar la primera respuesta y garantizar rutas claras para denuncia, resguardo probatorio, entrevista protegida y apoyo psicosocial, con foco en niñas, niños y adolescentes y víctimas vulnerables, activando prevención secundaria a partir del contacto institucional (evaluación inicial de riesgo, orientación temprana y derivación).

Naturaleza de la intervención: Multicomponente.

Temporalidad de la acción: Mediano plazo.

Qué de la acción: Fortalecer la respuesta integral a la violencia sexual con protocolos unificados, entrevistas protegidas y apoyo psicosocial para evitar revictimización, definiendo responsabilidades y plazos decisivos en las primeras etapas del caso.

Instituciones asociadas: Fiscalía General de la Nación, Ministerio del Interior, Poder Judicial, Ministerio de Salud Pública, Ministerio de Desarrollo Social (Inmujeres), sociedad civil organizada.

Cómo de la acción: Estandarizar atención y resguardo de evidencia, ampliar dispositivos de entrevista protegida y asegurar acompañamiento y coordinación de caso en la fase temprana (primeras semanas), con derivación oportuna a apoyos especializados, sin trasladar a esta acción el seguimiento sostenido de largo plazo.

Salida de la acción: Protocolo nacional y dispositivos de atención y entrevista protegida operativos, con rutas de apoyo y seguimiento.

Costos y justificación

- **Costo económico: medio.** Requiere recursos humanos especializados, dispositivos, equipamiento y soportes técnicos (atención, evidencia, entrevista protegida, acompañamiento). Se mantiene “medio” si el despliegue es gradual y apalanca nodos existentes; escala a “alto” si se exige cobertura amplia con estándares homogéneos y disponibilidad 24/7.
- **Costo de gestión: alto.** Coordinación intensa y rutinas estandarizadas (evidencia, derivación, seguimiento), con supervisión y respuesta oportuna. Condición mínima: protocolos unificados, formación y trazabilidad básica del caso.

Articulación con otros ejes

- Eje 5.6 Sistema de justicia criminal: coordinación para investigación y proceso judicial.
- Eje 5.7 Sistema de prevención del delito y la violencia: prevención social y comunitaria.

Minirreporte citado

La evidencia distingue con claridad entre prevención y respuesta a la violencia sexual. En la respuesta, los hallazgos más consistentes respaldan enfoques integrales y centrados en la sobreviviente, que combinan atención oportuna, resguardo probatorio, entrevista protegida, planificación de seguridad y derivación efectiva entre servicios, evitando intervenciones fragmentadas y revictimizantes. En materia de prevención, los resultados más consistentes provienen de programas interactivos y multisesión orientados al cambio de normas y al fortalecimiento de habilidades de intervención de terceros (*bystanders*), especialmente en ámbitos educativos, donde se observan mejoras confiables en capacidades de intervención y reducción de factores de riesgo. Ambos componentes son complementarios, pero responden a lógicas, momentos y mecanismos distintos; en esta acción el foco es la primera respuesta y la continuidad temprana del caso.

Fuentes de la acción

- Fuente 2 - Encuentros por Seguridad.
- Fuente 4 - Qué funciona para reducir la violencia, el delito y la reincidencia en Uruguay: una revisión rápida de la evidencia.

Subcomponentes claves

- SC01: Implementar protocolo unificado de atención y toma de evidencia en casos de violencia sexual.
- SC02: Expandir el uso de entrevistas protegidas y dispositivos de protección para evitar revictimización.
- SC03: Asegurar apoyo psicosocial y acompañamiento posevento para víctimas y familias.
- SC04: Activar prevención secundaria a partir del contacto institucional, incorporando evaluación inicial de riesgo, orientación temprana y derivación a apoyos especializados (sin confundir con prevención primaria comunitaria), para reducir repetición y escalamiento de la violencia.

Acción 5.2-06 - Respuesta integral a la trata y explotación con fines sexuales

Vinculación con objetivos del eje: La acción contribuye a los objetivos del eje al fortalecer una respuesta integral e interinstitucional frente a situaciones de trata y explotación con fines sexuales, mediante prevención educativa, detección temprana, protección y asistencia inicial a víctimas, y fortalecimiento de la capacidad de investigación del sistema de justicia.

Vinculación con línea estratégica: Protección y justicia de casos.

Descripción estratégica: Fortalecer capacidades de detección y primera respuesta, coordinar flujos de trabajo y mejorar la investigación penal y asistencia a víctimas.

Naturaleza de la intervención: Multicomponente.

Temporalidad de la acción: Mediano plazo.

Qué de la acción: Fortalecer la prevención, detección temprana e investigación de la trata y explotación de personas con fines sexuales, asegurando rutas efectivas de denuncia, protección y activación temprana de la respuesta institucional.

Instituciones asociadas: Fiscalía General de la Nación, Ministerio del Interior, Poder Judicial, Ministerio de Salud Pública, Ministerio de Educación y Cultura, Ministerio de Desarrollo Social (Inmujeres), Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay, sociedad civil organizada.

Cómo de la acción: Estandarizar la detección inicial de indicadores de trata y explotación sexual y el triage de riesgo desde el primer contacto institucional, asegurando una respuesta oportuna y centrada en la víctima que combine protección inmediata, planificación de seguridad y derivación rápida a recursos de protección cuando corresponda. Unificar procedimientos de entrevista protegida para evitar múltiples relatos y circuitos fragmentados, y fortalecer el resguardo probatorio y la documentación temprana del caso, con coordinación temprana con Fiscalía y justicia para sostener medidas de protección e investigación desde el inicio. Garantizar acompañamiento psicosocial en la fase temprana y articular la continuidad interinstitucional del caso durante las primeras semanas, con criterios claros de escalamiento y derivación a apoyos especializados —incluyendo, cuando corresponda, capacidades técnicas vinculadas a evidencia o trazas digitales—, sin trasladar a esta acción el seguimiento sostenido de largo plazo.

Salida de la acción: Modelo integrado de prevención, detección, investigación y persecución del delito, con rutas de protección para víctimas.

Costos y justificación

- **Costo económico: medio.** Requiere recursos humanos especializados, dispositivos y soportes técnicos para atención, entrevista protegida, resguardo probatorio, acompañamiento y protección. Puede mantenerse en un rango medio si el despliegue es

gradual y apalanca capacidades existentes, aunque podría escalar a alto si se exige cobertura amplia con estándares homogéneos y disponibilidad extendida.

- **Costo de gestión: alto.** Exige coordinación sostenida entre múltiples instituciones, reglas operativas estandarizadas, formación de equipos e instalación de capacidades para sostener la respuesta en el territorio y en el sistema de justicia.

Articulación con otros ejes

- Eje 5.1 Homicidios: permite reforzar la evaluación de riesgo y la protección en casos de trata y explotación sexual que presenten amenazas graves, coerción violenta o potencial de escalamiento letal.
- Eje 5.4 Narcotráfico y economías ilegales: aborda casos en que la trata y la explotación sexual se articulan con redes criminales más amplias, fortaleciendo la investigación y desarticulación de economías ilegales convergentes.
- Eje 5.5 Ciberdelitos y fraudes informáticos: aporta apoyo técnico para evidencia/entornos digitales si el caso lo requiere.
- Eje 5.6 Sistema de justicia criminal: coordina la investigación, la persecución penal, el proceso judicial y el sostenimiento inicial del caso.
- Eje 5.7 Sistema de prevención del delito y la violencia: aporta prevención secundaria y terciaria asociada a vulnerabilidades y apoyos de salida, según el perfil del caso.

Minirreporte citado

La evidencia distingue entre prevención y respuesta. En materia de respuesta, los hallazgos más consistentes respaldan enfoques integrales, centrados en la víctima y orientados a evitar la revictimización, que combinan protección inmediata, entrevista protegida, resguardo probatorio, coordinación interinstitucional y derivación efectiva. Estos enfoques reducen la fragmentación institucional y mejoran la capacidad de sostener el caso dentro del sistema de justicia. En prevención, los resultados más consistentes provienen de programas multisesión e interactivos orientados al cambio de normas y al fortalecimiento de habilidades de intervención de terceros en ámbitos educativos. En esta acción, el foco se ubica en la primera respuesta y la continuidad temprana del caso.

Fuentes de la acción

- Fuente 2 - Encuentros por Seguridad.
- Fuente 4 - Qué funciona para reducir la violencia, el delito y la reincidencia en Uruguay: una revisión rápida de la evidencia.
- Fuente 5 - Propuestas técnicas del Ministerio del Interior.

Subcomponentes claves

- SC01: Implementar un protocolo unificado de detección, atención, protección inmediata y resguardo probatorio en casos de trata y explotación sexual.
- SC02: Expandir y estandarizar la entrevista protegida y los dispositivos de protección para evitar revictimización, especialmente en niñas, niños y adolescentes y otras víctimas en situación de especial vulnerabilidad.
- SC03: Asegurar apoyo psicosocial y acompañamiento en la fase temprana, incluyendo planificación de seguridad y derivación a recursos de protección cuando corresponda.
- SC04: Activar prevención secundaria desde el primer contacto institucional, mediante evaluación inicial de riesgo, orientación temprana, derivación y criterios claros de escalamiento.

Acción 5.2-07 - Respuesta integrada frente a violencia de género en el ámbito digital

Vinculación con objetivos del eje: La acción contribuye a los objetivos del eje al mejorar la prevención secundaria, la detección temprana, la investigación y la protección en casos de violencia de género mediados por entornos digitales (p. ej., acoso, amenazas, extorsión sexual, difusión no consentida de imágenes íntimas, control coercitivo digital, captación y explotación), reduciendo la fragmentación entre la respuesta a violencia de género y la respuesta a ciberdelitos.

Vinculación con línea estratégica: Protección y justicia de casos.

Descripción estratégica: Desarrollar un dispositivo integrado de alta complejidad para casos de violencia de género con componente digital relevante (hechos total o parcialmente en línea, o combinación *online/offline*), fortaleciendo capacidades de preservación y análisis de evidencia digital, coordinación de flujos de trabajo y continuidad interinstitucional del caso entre investigación penal, componentes digitales y protección/asistencia a víctimas.

Naturaleza de la intervención: Multicomponente.

Temporalidad de la acción: Mediano plazo.

Qué de la acción: Reducir los riesgos de violencia en el ámbito digital, fortaleciendo prevención temprana y asegurando que las víctimas tengan rutas de denuncias efectivas para la investigación y protección de víctimas.

Instituciones asociadas: Ministerio del Interior, Fiscalía General de la Nación, Ministerio de Educación y Cultura, Ministerio de Desarrollo Social (Inmujeres), Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay, Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento, sociedad civil organizada.

Cómo de la acción: Mejorar detección y reporte mediante señales de riesgo, canales de derivación y criterios de activación del dispositivo especializado; fortalecer la investigación y coordinación interinstitucional, incluyendo preservación de evidencia digital, procedimientos OSINT/analítica cuando corresponda, cooperación con plataformas bajo marco legal, y trazabilidad interinstitucional de actuaciones; asegurar apoyo y protección a víctimas con seguimiento de casos (no “derivar y cerrar”), articulando medidas de seguridad, acompañamiento y gestión de riesgos específicos del entorno digital.

Salida de la acción: Modelo de escalamiento para prevención secundaria, detección e investigación de casos de violencia de género con componente digital, con: rutas de protección para víctimas y continuidad de caso; protocolos de evidencia digital y cadena de custodia; mecanismos de coordinación ciberviolencia de género y criterios de activación.

Costos y justificación

- **Costo económico: medio.** Requiere capacidades operativas y tecnológicas especializadas (evidencia digital, analítica, seguridad y soporte técnico), pero es escalable por fases/pilotos.
- **Costo de gestión: alto.** Coordinación sostenida entre investigación, protección y componentes digitales; protocolos y trazabilidad interinstitucional.
- Articulación con otros ejes
- Eje 5.5 Ciberdelitos y fraudes informáticos: capacidades tecnológicas, evidencia digital, y cooperación con plataformas.
- Eje 5.6 Sistema de justicia criminal: persecución, investigación y gestión de casos.

Minirreporte citado

La evidencia sobre violencia y explotación en entornos digitales sugiere distinguir prevención educativa (mejoras consistentes en conocimiento/actitudes y detección) de soluciones tecnológicas (buen desempeño operativo para detección/apoyo investigativo, pero evidencia limitada sobre reducción directa de victimización). En consecuencia, las tecnologías deben incorporarse mediante pilotos con evaluación, con salvaguardas estrictas de privacidad y ética, e integradas a rutas de protección y respuesta. En esta acción, el foco es integrar operativamente la respuesta de violencia de género con capacidades ciber para sostener detección, preservación de evidencia e investigación de casos.

Fuentes de la acción

- Fuente 2 - Encuentros por Seguridad.
- Fuente 4 - Qué funciona para reducir la violencia, el delito y la reincidencia en Uruguay: una revisión rápida de la evidencia.

Subcomponentes claves

- SC01: Ciudadanía digital con enfoque de género: programas educativos y comunitarios para prevenir la violencia de género en entornos digitales.
- SC02: Activación, derivación y coordinación operativa sobre violencia de género-ciber (criterios, protocolos, roles interinstitucionales para el seguimiento del caso).
- SC03: Preservación, trazabilidad y análisis de evidencia digital para investigación y judicialización (incluida cooperación con plataformas cuando corresponda).
- SC04: Prevención secundaria y detección temprana en entornos digitales (señales de riesgo, canales de reporte y fortalecimiento de capacidades de operadores clave, incluida comunidad educativa cuando aplique).
- SC05: Salvaguardas de privacidad, ética y protección de datos (acceso por rol, trazabilidad de consultas y estándares de seguridad de la información).

Acción 5.2-08 - Prevención comunitaria y reducción de riesgos estructurales

Vinculación con objetivos del eje: La acción contribuye a los objetivos del eje al reducir la violencia de género y contra niñas, niños y adolescentes actuando sobre riesgos comunitarios, barreras económicas y condiciones estructurales que sostienen la violencia de género.

Vinculación con línea estratégica: Prevención temprana y trayectorias de protección.

Descripción estratégica: Impulsar intervenciones comunitarias y de inclusión que complementen la respuesta penal, con foco en territorios priorizados y articulación con servicios sociales.

Naturaleza de la intervención: Multicomponente.

Temporalidad de la acción: Largo plazo.

Qué de la acción: Implementar prevención comunitaria y social para reducir factores de riesgo que sostienen la violencia de género y contra niñas, niños y adolescentes en territorios priorizados.

Instituciones asociadas: Sociedad civil organizada, sector productivo, Ministerio de Desarrollo Social (Inmujeres), Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay, Ministerio de Educación y Cultura, Ministerio del Interior, Ministerio de Salud Pública, entre otras agencias nacionales y subnacionales.

Cómo de la acción: Activar mesas territoriales, rutas de inclusión, la promoción de la autonomía económica de las mujeres y medidas situacionales en espacios públicos, coordinadas con servicios de protección y respuesta.

Salida de la acción: Planes territoriales de prevención con acciones comunitarias que promuevan la igualdad de género, ejecutándose en zonas priorizadas.

Costos y justificación

- **Costo económico: alto.** Demanda recursos operativos sostenidos y escalamiento progresivo (dispositivos territoriales, programas, servicios). Qué escala el costo: alcance territorial, intensidad de intervención y cartera de servicios.
- **Costo de gestión: alto.** Alta complejidad por coordinación multinivel, instalación de capacidades y sostenimiento territorial.

Articulación con otros ejes

- Eje 5.1 Homicidios: estabilización comunitaria en zonas con violencia letal.

- Eje 5.4 Narcotráfico y economías criminales: prevención en entornos con presencia de mercados ilícitos.
- Eje 5.7 Sistema de prevención del delito y la violencia: enfoque territorial y programas comunitarios complementarios.

Minirreporte citado

La evidencia sobre prevención comunitaria y social de la violencia basada en género indica que los mayores efectos se logran cuando las intervenciones combinan apoyos económicos con estrategias de cambio de normas de género y movilización comunitaria sostenida. En particular, las transferencias monetarias y los programas de empoderamiento económico de las mujeres muestran reducciones pequeñas a moderadas en la violencia de pareja cuando se implementan con continuidad y se articulan con componentes relacionales y comunitarios. Los enfoques integrados y multinivel aparecen como los más prometedores, mientras que otras políticas actúan principalmente como condiciones habilitantes del entorno y no como soluciones autónomas.

Fuentes de la acción

- Fuente 2 - Encuentros por Seguridad.
- Fuente 4 - Qué funciona para reducir la violencia, el delito y la reincidencia en Uruguay: una revisión rápida de la evidencia.

Subcomponentes claves

- SC01: Fortalecer redes comunitarias e interinstitucionales de prevención y convivencia en territorios priorizados.
- SC02: Desarrollar rutas para reducir las brechas de desigualdad y fomentar la autonomía económica de las mujeres para reducir la vulnerabilidad.
- SC03: Implementar medidas de prevención situacional y entornos seguros en espacios públicos y de tránsito.

Acción 5.2-09 - Apoyo a familias y parentalidades para prevenir violencia

Vinculación con objetivos del eje: La acción contribuye a los objetivos del eje al reducir riesgos de violencia en hogares y entornos afectivos, fortaleciendo habilidades parentales, detección temprana y redes de apoyo, especialmente en familias vulnerables.

Vinculación con línea estratégica: Prevención temprana y trayectorias de protección.

Descripción estratégica: Escalar programas de parentalidad y apoyo familiar con seguimiento y articulación con educación, programas sociales y salud para intervenir temprano y sostener entornos protectores.

Naturaleza de la intervención: Programática.

Temporalidad de la acción: Mediano plazo.

Qué de la acción: Implementar apoyo a familias y parentalidades comprometidas para fortalecer vínculos familiares y promover crianza respetuosa desde la perspectiva de los cuidados, de manera de reducir riesgos de violencia en el hogar y los entornos afectivos.

Instituciones asociadas: Ministerio de Salud Pública, Administración de los Servicios de Salud del Estado, Ministerio de Desarrollo Social (Inmujeres), Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay, Ministerio de Vivienda, Ministerio de Educación y Cultura, Administración Nacional de Educación Pública, sociedad civil organizada.

Cómo de la acción: Escalar programas de parentalidad, visitas y apoyos familiares, e integrar señales tempranas desde educación y salud para activar derivaciones.

Salida de la acción: Programas de parentalidades comprometidas en ejecución, con circuito de detección temprana y derivación.

Costos y justificación

- **Costo económico: medio.** Requiere recursos para equipos, sesiones y seguimiento. Qué escala el costo: cobertura, intensidad del acompañamiento y continuidad.
- **Costo de gestión: alto.** Depende de modelo estandarizado, formación, supervisión y sostén territorial; sin seguimiento, se diluye. Condición mínima: protocolo de intervención, supervisión y trazabilidad de participación/egreso.

Articulación con otros ejes

- Eje 5.6 Sistema de justicia criminal: articulación en medidas de protección cuando corresponda.
- Eje 5.7 Sistema de prevención del delito y la violencia: programas de autocontrol temprano y reducción de abandono escolar.

Minirreporte citado

La evidencia más sólida en programas de crianza y familia para prevenir la violencia contra niñas, niños y adolescentes se concentra en las visitas domiciliarias en la primera infancia lideradas por personal de enfermería y en los programas grupales de crianza positiva. Estas intervenciones muestran reducciones consistentes del maltrato y mejoras sostenidas en las prácticas de cuidado y en la detección temprana de situaciones de riesgo. La psicoeducación parental sobre abuso sexual infantil mejora de manera confiable el conocimiento y las conductas protectoras, aunque la evidencia sobre impactos directos en la incidencia es más limitada.

Fuentes de la acción

- Fuente 4 - Qué funciona para reducir la violencia, el delito y la reincidencia en Uruguay: una revisión rápida de la evidencia.
- Fuente 17 - Manual de seguridad pública basada en evidencias. Qué funciona y qué no funciona en la prevención de la violencia.

Subcomponentes claves

- SC01: Implementar programas de parentalidad positiva y apoyo a cuidadores en comunidades priorizadas.
- SC02: Fortalecer visitas domiciliarias y seguimiento temprano en familias con factores de riesgo.
- SC03: Integrar seguimiento de trayectorias educativas para detectar señales de riesgo y activar apoyos.

Acción 5.2-10 - Prevención de violencia en los vínculos sexoafectivos de las adolescencias y juventudes

Vinculación con objetivos del eje: La acción contribuye a los objetivos del eje al reducir violencia en vínculos sexoafectivos fortaleciendo habilidades socioemocionales, detección temprana de patrones abusivos y canales de apoyo y atención en centros educativos y comunidad.

Vinculación con línea estratégica: Prevención temprana y trayectorias de protección.

Descripción estratégica: Implementar programas preventivos basados en evidencia en centros de educación, deportivos y culturales, integrados con protocolos de detección, derivación y acompañamiento.

Naturaleza de la intervención: Programática.

Temporalidad de la acción: Mediano plazo.

Qué de la acción: Implementar prevención de violencia en las relaciones sexoafectivas en adolescencias y juventudes mediante programas educativos basados en evidencia y detección temprana de patrones abusivos.

Instituciones asociadas: Ministerio de Desarrollo Social (Inmujeres), Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay, Ministerio de Educación y Cultura, Administración Nacional de Educación Pública, y otras agencias del gobierno nacional y subnacional.

Cómo de la acción: Desplegar currícula y talleres sobre relaciones saludables y consentimiento, con protocolos de detección y derivación y campañas de normas sociales que integren la igualdad de género.

Salida de la acción: Programa preventivo en centros educativos priorizados con protocolo de actuación y derivación.

Costos y justificación

- **Costo económico: medio.** Requiere equipos, formación y despliegue gradual. Qué escala el costo: cobertura de centros, intensidad (multisesión) y acompañamiento.
- **Costo de gestión: alto.** Exige coordinación sostenida, instalar capacidades, formar equipos y sostener ejecución en el territorio.

Articulación con otros ejes

- Eje 5.6 Sistema de justicia criminal: coordinación cuando existan medidas o procesos.
- Eje 5.7 Sistema de prevención del delito y la violencia: continuidad de programas escolares y comunitarios.

Minirreporte citado

La evidencia sobre violencia en las relaciones sexoafectivas indica que las intervenciones educativas y basadas en habilidades son útiles, aunque con impactos conductuales moderados. Los programas multisesión y los currículos escolares universales mejoran de manera consistente el conocimiento, las actitudes frente a la violencia y las habilidades relacionales en adolescentes y jóvenes, y cuentan con la evidencia más sólida en resultados próximos. Las intervenciones de *bystanders* también muestran efectos robustos sobre normas sociales y disposición a intervenir, pero reducciones limitadas en la ocurrencia de violencia. En conjunto, los enfoques más prometedores combinan trabajo sobre normas de género y poder, habilidades de comunicación y resolución de conflictos, planificación de seguridad y articulación con el entorno escolar y comunitario, mientras que las estrategias selectivas para jóvenes de alto riesgo requieren pilotaje y evaluación rigurosa.

Fuentes de la acción

- Fuente 2 - Encuentros por Seguridad.
- Fuente 4 - Qué funciona para reducir la violencia, el delito y la reincidencia en Uruguay: una revisión rápida de la evidencia.
- Fuente 17 - Manual de seguridad pública basada en evidencias. Qué funciona y qué no funciona en la prevención de la violencia.

Subcomponentes claves

- SC01: Implementar programas educativos y comunitarios sobre relaciones saludables, consentimiento y prevención de violencia.
- SC02: Fortalecer la detección temprana y la derivación ante señales de violencia.
- SC03: Desarrollar campañas y mecanismos de participación juvenil para la transformación de los estereotipos de género y reducir la violencia en el ámbito socioafectivo.

Acción 5.2-11 - Prevención de violencia en el ámbito educativo

Vinculación con objetivos del eje: La acción contribuye a los objetivos del eje al prevenir violencia y victimización en centros educativos fortaleciendo convivencia, detección temprana y coordinación con servicios de protección.

Vinculación con línea estratégica: Prevención temprana y trayectorias de protección.

Descripción estratégica: Desplegar programas y protocolos en escuelas y liceos, articulando educación, seguridad y servicios sociales para intervenir temprano y sostener trayectorias.

Naturaleza de la intervención: Programática.

Temporalidad de la acción: Mediano plazo.

Qué de la acción: Implementar prevención de violencia en el ámbito educativos fortaleciendo convivencia, detección temprana y coordinación con el sistema de protección.

Instituciones asociadas: Ministerio del Interior, Ministerio de Desarrollo Social, Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay, Ministerio de Educación y Cultura, Administración Nacional de Educación Pública, gobiernos subnacionales, sociedad civil organizada.

Cómo de la acción: Desplegar estrategias de convivencia, crear entornos seguros y estandarizar protocolos de reporte, derivación y seguimiento de casos. El uso de plataformas tecnológicas como Ceibal puede ser útil para identificar situaciones de violencia e intervenir de forma oportuna.

Salida de la acción: Centros educativos con planes de convivencia y protocolos de identificación temprana y derivación en operación, y dispositivos de entornos seguros activados.

Costos y justificación

- **Costo económico: medio.** Equipos, materiales/herramientas, formación de equipos y apoyos para sostener la intervención. Qué escala el costo: número de centros, intensidad del modelo y apoyos disponibles.
- **Costo de gestión: alto.** Exige coordinación sostenida, rutinas de seguimiento y supervisión para respuesta oportuna y consistente en todo el territorio. Condición mínima: responsables por centro/territorio y circuito de derivación funcionando.

Articulación con otros ejes

- Eje 5.6 Sistema de justicia criminal: coordinación en casos con medidas judiciales.
- Eje 5.7 Sistema de prevención del delito y la violencia: continuidad de programas comunitarios y entorno.

Minirreporte citado

La evidencia sobre prevención del abuso sexual infantil y de la violencia interpersonal en el ámbito educativos muestra un patrón consistente. Los programas universales, breves y multisesión mejoran de manera confiable el conocimiento, la identificación de situaciones de riesgo —incluidos el *bullying* y otras formas de violencia en el ámbito educativo— y las habilidades inmediatas de autoprotección en niñas y niños. Los enfoques con mayor respaldo combinan educación sobre autonomía corporal y límites, entrenamiento en habilidades de autoprotección y pedagogías activas, y se articulan con programas antibullying y dispositivos de mediación escolar, que muestran efectos consistentes sobre normas, clima institucional y conductas agresivas. Otras modalidades —como currículos adaptados y herramientas tecnológicas— son prometedoras y requieren pilotaje con monitoreo cuidadoso, mientras que las intervenciones más intensivas o especializadas cuentan con evidencia limitada y deben considerarse experimentales.

Fuentes de la acción

- Fuente 2 - Encuentros por Seguridad.
- Fuente 3 - Participación digital y aportes ciudadanos.
- Fuente 4 - Qué funciona para reducir la violencia, el delito y la reincidencia en Uruguay: una revisión rápida de la evidencia.
- Fuente 17 - Manual de seguridad pública basada en evidencias. Qué funciona y qué no funciona en la prevención de la violencia.

Subcomponentes claves

- SC01: Implementar programas de convivencia, prevención y detección temprana en centros educativos priorizados.
- SC02: Crear entornos seguros en el camino al centro educativo con coordinación territorial.
- SC03: Estandarizar la derivación de casos de violencia hacia el sistema de protección.

Acción 5.2-12 - Mentoría para jóvenes en riesgo

Vinculación con objetivos del eje: La acción contribuye a los objetivos del eje al reducir riesgos de victimización y conductas violentas conectando a jóvenes con adultos referentes, apoyo estructurado y acceso a servicios.

Vinculación con línea estratégica: Prevención temprana y trayectorias de protección.

Descripción estratégica: Desarrollar un modelo de mentoría con selección, formación y supervisión de mentores, integrado con educación y servicios comunitarios.

Naturaleza de la intervención: Programática.

Temporalidad de la acción: Corto plazo.

Qué de la acción: Implementar mentoría para jóvenes en riesgo para reducir victimización y conductas violentas, conectando apoyo adulto con oportunidades educativas y sociales.

Instituciones asociadas: Ministerio de Desarrollo Social, Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay, Ministerio de Educación y Cultura, Administración Nacional de Educación Pública, sociedad civil organizada, academia.

Cómo de la acción: Definir criterios de elegibilidad y derivación, formar y supervisar mentores (p. ej., personas jubiladas y voluntarias) y desplegar sesiones estructuradas con seguimiento y conexiones a servicios.

Salida de la acción: Programa de mentoría con mentores formados, circuito de derivación y seguimiento de participantes.

Costos y justificación

- **Costo económico: medio.** Recursos humanos (mentores), coordinación y seguimiento; requiere asignación progresiva para sostener continuidad. Qué escala el costo: cobertura y duración/intensidad del vínculo.
- **Costo de gestión: alto.** Depende de reclutamiento, formación, supervisión y seguimiento para evitar rotación y abandono. Condición mínima: protocolo, supervisión y monitoreo de continuidad/adherencia.

Articulación con otros ejes

- Eje 5.7 Sistema de prevención del delito y la violencia: continuidad educativa y programas de apoyo comunitario.

Minirreporte citado

La evidencia comparada indica que los programas de mentoría pueden generar efectos positivos en la reducción de conductas delictivas y agresivas, así como mejoras en el desempeño escolar y otros resultados sociales, pero su impacto depende fuertemente del diseño y la implementación. Los resultados más consistentes se observan cuando la mentoría implica vínculos estables y de mediano plazo, combina apoyo emocional con refuerzo educativo y facilitación activa de oportunidades, y se integra en esquemas estructurados de *aftercare* y gestión del caso, con articulación efectiva con servicios educativos, sociales y de protección. En ausencia de estas condiciones, la mentoría aislada tiende a producir efectos heterogéneos o inconsistentes.

Fuentes de la acción

- Fuente 17 - Manual de seguridad pública basada en evidencias. Qué funciona y qué no funciona en la prevención de la violencia.

Subcomponentes claves

- SC01: Definir criterios de elegibilidad y derivación para identificar jóvenes en riesgo.
- SC02: Reclutar, formar y supervisar mentores con estándares mínimos.
- SC03: Implementar sesiones estructuradas de mentoría y conectar a jóvenes con oportunidades educativas y laborales.

Acción 5.2-13 - Herramientas tecnológicas para protección y seguimiento de casos

Vinculación con objetivos del eje: La acción contribuye a los objetivos del eje al fortalecer la protección efectiva y la gobernanza estatal mediante el uso de tecnologías para el monitoreo, trazabilidad de casos y la optimización de los tiempos de respuesta.

Vinculación con línea estratégica: Capacidades institucionales, gestión de datos y calidad de la implementación.

Descripción estratégica: Desarrollar e integrar herramientas digitales para el seguimiento de casos, la gestión automatizada de alertas y monitoreo, bajo estrictos estándares de ciberseguridad y protocolos operativos.

Naturaleza de la intervención: Fortalecimiento institucional.

Temporalidad de la acción: Mediano plazo.

Qué de la acción: Implementar herramientas tecnológicas para fortalecer la protección, trazabilidad y articulación interinstitucional en casos de violencia de género y contra niñas, niños y adolescentes.

Instituciones asociadas: Ministerio del Interior, Fiscalía General de la Nación, Poder Judicial, Ministerio de Desarrollo Social (Inmujeres), Ministerio de Salud Pública, Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento, y otras agencias del gobierno nacional.

Cómo de la acción: Desarrollar e integrar una plataforma de gestión de casos y alertas, que garantice la privacidad de los datos y la interoperatividad entre las instituciones competentes.

Salida de la acción: Sistema interoperable de gestión con trazabilidad y alertas. Uso de dispositivos electrónicos para la protección, monitoreo y seguimiento de casos.

Costos y justificación

- **Costo económico: alto.** Inversión en tecnología/equipamiento, desarrollo e integración de sistemas y costos de operación/soporte. Qué escala el costo: interoperabilidad, cobertura, ciberseguridad y mantenimiento.
- **Costo de gestión: alto.** Complejidad por integración interinstitucional, reglas comunes y disciplina de uso. Condición mínima: estándares de seguridad/privacidad, flujo de alertas probado y supervisión.

Articulación con otros ejes

- Eje 5.5 Ciberdelitos y fraudes informáticos: seguridad de datos, arquitectura y trazabilidad.
- Eje 5.6 Sistema de justicia criminal: interoperabilidad y seguimiento de medidas.
- Eje 5.7 Sistema de prevención del delito y la violencia: uso de datos para focalización territorial.

Minirreporte citado

La evidencia sobre intervenciones tecnológicas en violencia de género es útil pero cauta. Las herramientas digitales pueden ampliar el acceso a apoyo, mejorar la planificación de seguridad y facilitar la vinculación con servicios, especialmente en el corto plazo. La evidencia más sólida respalda los apoyos digitales de decisión de seguridad (web y móviles) y algunos programas en línea de habilidades relacionales para poblaciones previamente seleccionadas, que muestran mejoras consistentes en preparación para la seguridad, salud mental y uso de servicios cuando se implementan con protocolos estrictos de privacidad y protección. Con todo, la tecnología funciona mejor como complemento de estrategias presenciales y sistémicas, y no como una solución autónoma.

Fuentes de la acción

- Fuente 2 - Encuentros por Seguridad.
- Fuente 4 - Qué funciona para reducir la violencia, el delito y la reincidencia en Uruguay: una revisión rápida de la evidencia.
- Fuente 5 - Propuestas técnicas del Ministerio del Interior.

Subcomponentes claves

- SC01: Implementar sistema interoperable de gestión con trazabilidad y sistema de alertas.
- SC02: Fortalecer las herramientas tecnológicas y las medidas de protección.
- SC03: Incorporar estándares de seguridad, privacidad y auditoría para sistemas de protección.
- SC04: Crear un mapa interactivo o geovisualizador de la respuesta interinstitucional en violencia basada en género.

Acción 5.2-14 - Capacitación integral en violencia doméstica, de género y contra niñas, niños y adolescentes

Vinculación con objetivos del eje: La acción contribuye a los objetivos del eje al garantizar respuestas institucionales y centradas en víctimas con perspectiva de género, mediante capacitación unificada y progresiva para operadores de justicia, seguridad, salud y educación.

Vinculación con línea estratégica: Capacidades institucionales, datos y calidad de implementación.

Descripción estratégica: Desarrollar e implementar un plan de formación progresiva con certificación y actualización continua, alineado con protocolos y estándares de actuación.

Naturaleza de la intervención: Fortalecimiento institucional.

Temporalidad de la acción: Corto plazo.

Qué de la acción: Implementar capacitación integral para operadores clave para asegurar respuestas consistentes, centradas en víctimas y alineadas a protocolos.

Instituciones asociadas: Academia, Poder Judicial, Ministerio del Interior, Fiscalía General de la Nación, Ministerio de Educación y Cultura, Ministerio de Salud Pública, Ministerio de Desarrollo Social (Inmujeres), Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay y otras agencias de gobierno nacional.

Cómo de la acción: Diseñar módulos transversales y específicos por rol, certificar competencias mínimas y sostener actualización periódica basada en casos y datos.

Salida de la acción: Plan de formación con certificación y actualización progresiva implementado para operadores de primera línea.

Costos y justificación

- **Costo económico: bajo.** Principalmente diseño, dictado y logística básica. Palanca de contención: reutilización de contenidos, modalidad mixta y escalamiento.
- **Costo de gestión: medio.** Requiere calendario, certificación, registro de cumplimiento y control de calidad. Condición mínima: programa modular, trazabilidad de asistencia y actualización periódica.

Articulación con otros ejes

- Eje 5.6 Sistema de justicia criminal: formación común y estándares operativos.
- Eje 5.7 Sistema de prevención del delito y la violencia: capacidades territoriales para intervención temprana.

Minirreporte citado

Los mejores resultados se observan cuando la implementación incorpora herramientas conceptuales, técnicas e instrumentales claras, alineadas con enfoques de género y derechos humanos, y cuando se fortalecen de forma sistemática las capacidades de los operadores —en particular del sistema de justicia— para comprender el problema, detectar, valorar el riesgo, y brindar una respuesta integral a la violencia de género, la violencia doméstica y la violencia hacia niñas, niños y adolescentes.

Fuentes de la acción

- Fuente 2 - Encuentros por Seguridad.
- Fuente 5 - Propuestas técnicas del Ministerio del Interior.

Subcomponentes claves

- SC01: Diseñar currícula transversal y módulos por rol para operadores de justicia, seguridad, salud y educación.
- SC02: Implementar formación con evaluación y certificación para asegurar estándares mínimos.
- SC03: Asegurar actualización periódica y supervisión práctica alineada a protocolos y aprendizaje de casos.

DO3. Implementación del Eje 5.3 - Control de armas de fuego y municiones

Propósito

Este documento organiza la base técnica y trazable del Eje 5.3 en fichas por acción. No establece compromisos rígidos ni reemplaza los instrumentos de gestión específicos de cada acción. Orienta decisiones de implementación, priorización presupuestal y ajuste periódico con base en evidencia.

Cómo leer este apartado

El texto abre con una síntesis del eje y con la configuración de sus líneas estratégicas. Luego presenta fichas de acción con un estándar común para facilitar revisión política y técnica. Cada ficha cierra con fuentes resumidas y subcomponentes claves para facilitar ajustes de implementación.

Síntesis del eje

El eje organiza 10 acciones priorizadas en 4 líneas estratégicas. La lógica de trabajo conecta el encuadre estratégico del texto principal con la definición de cada acción. La distribución temporal registrada por acción es: corto: 6, mediano: 2, largo: 2. Esta estructura permite ajustar decisiones de implementación sin perder coherencia con los objetivos del eje.

Líneas estratégicas del eje

Las líneas estratégicas ordenan la secuencia de implementación y agrupan acciones con una misma lógica.

LE01 - Marco regulatorio y control del circuito legal

- Acciones cubiertas: 5.3-01, 5.3-02, 5.3-03, 5.3-04
- Implicancia operativa principal: Concentrar control y trazabilidad sobre nodos críticos para ejecutar 4 acciones con secuencia común.

LE02 - Fiscalización focalizada y trazabilidad operativa

- Acciones cubiertas: 5.3-05, 5.3-06
- Implicancia operativa principal: Concentrar control y trazabilidad sobre nodos críticos para ejecutar 2 acciones con secuencia común.

LE03 - Prevención del riesgo letal en hogares y comunidades

- Acciones cubiertas: 5.3-07, 5.3-08, 5.3-09
- Implicancia operativa principal: Ordenar prevención focalizada y continuidad territorial para ejecutar 3 acciones sin fragmentación en la gestión.

LE04 - Control logístico y cooperación transnacional

- Acciones cubiertas: 5.3-10
- Implicancia operativa principal: Concentrar control y trazabilidad sobre nodos críticos para ejecutar 1 acción con secuencia común.

Fichas de acción

Acción 5.3-01 - Sanciones y tipificación para porte, tenencia y tráfico de armas

Vinculación con objetivos del eje: La acción contribuye a los objetivos del eje al fortalecer la capacidad disuasiva y la coherencia del régimen sancionatorio, cerrando brechas en tipificación y sanciones que hoy debilitan el control del circuito legal y la persecución de desvíos significativos.

Vinculación con línea estratégica: Marco regulatorio y control del circuito legal.

Descripción estratégica: Revisar y actualizar tipos penales, sanciones y omisiones relevantes vinculadas al porte, la tenencia, el tráfico de armas y municiones y las obligaciones de denuncia, para mejorar la perseguibilidad penal y su articulación con el control administrativo.

Naturaleza de la intervención: Normativa.

Temporalidad de la acción: Corto plazo.

Qué de la acción: Actualizar el régimen sancionatorio aplicable a las conductas de mayor riesgo asociadas a armas y municiones, corrigiendo asimetrías, vacíos normativos y desalineaciones con el control administrativo vigente.

Instituciones asociadas: Ministerio del Interior, Poder Legislativo.

Cómo de la acción: Revisión y formulación de ajustes normativos al Código Penal y legislación complementaria, en coordinación con los organismos competentes.

Salida de la acción: Proyecto(s) de adecuación normativa presentado(s) para su consideración legislativa.

Costos y justificación

- **Costo económico:** bajo. No requiere inversiones de gran porte; se concentra en costos legislativos, técnicos y de implementación normativa.
- **Costo de gestión:** medio. Exige coherencia normativa, coordinación interinstitucional para implementación (policía-Fiscalía-Poder Judicial), y criterios claros para aplicación proporcional y diferenciada.

Articulación con otros ejes

- Eje 5.1 Homicidios: reducción de disponibilidad de armas en contextos de violencia letal.

- Eje 5.4 Narcotráfico y economías criminales: control de abastecimiento y rutas vinculadas a mercados ilícitos.
- Eje 5.6 Sistema de justicia criminal: fortalece la coherencia del marco sancionatorio y reduce incentivos a la corrupción y al desvío de armas y municiones desde el propio Estado, articulando sanciones penales con control administrativo efectivo.

Minirreporte citado

La acción sobre sanciones y tipificación se apoya en una premisa central: el sistema penal contribuye de manera efectiva cuando prioriza conductas de alto daño, corrige vacíos normativos y se articula con capacidades reales de control e implementación. La evidencia disponible indica que reformas normativas amplias, desalineadas o meramente simbólicas no generan por sí mismas reducciones sostenidas de homicidios ni de mercados ilícitos de armas.

Fuentes de la acción

- Fuente 2 - Encuentros por Seguridad.
- Fuente 4 - Qué funciona para reducir la violencia, el delito y la reincidencia en Uruguay: una revisión rápida de la evidencia.
- Fuente 5 - Propuestas técnicas del Ministerio del Interior.

Subcomponentes claves

- SC01: Tipificación y sanciones para conductas de alto riesgo.
- SC02: Cierre de vacíos normativos en el control del circuito legal.
- SC03: Coherencia penal-administrativa para prevención de desvíos.

Acción 5.3-02 - Regulación de importación y comercialización de armas y municiones

Vinculación con objetivos del eje: La acción contribuye a los objetivos del eje al reducir la disponibilidad y los riesgos asociados a armas y municiones, fortaleciendo el control normativo sobre la importación, la comercialización y las condiciones de acceso al mercado legal.

Vinculación con línea estratégica: Marco regulatorio y control del circuito legal.

Descripción estratégica: Actualizar y armonizar las reglas aplicables a la importación, comercialización y venta de armas y municiones, incorporando estándares técnicos de identificación, ampliación del universo regulado y criterios de idoneidad, con el objetivo de cerrar vacíos normativos y reducir oportunidades de desvío en etapas tempranas del circuito legal.

Naturaleza de la intervención: Normativa.

Temporalidad de la acción: Corto plazo.

Qué de la acción: Revisar y actualizar el marco regulatorio aplicable a la importación y comercialización de armas y municiones, incluyendo las condiciones de acceso, identificación y control de la oferta.

Instituciones asociadas: Ministerio del Interior, Poder Legislativo, sector productivo.

Cómo de la acción: Elaboración y tramitación de ajustes normativos y reglamentarios, en coordinación con los organismos responsables del control del circuito legal.

Salida de la acción: Marco normativo actualizado y armonizado para el control de la importación y comercialización de armas y municiones.

Costos y justificación

- **Costo económico: medio.** Implica costos de adecuación y control (marcaje/identificación, inspección, verificación y seguimiento del circuito comercial), además de sostén operativo.
- **Costo de gestión: medio.** Requiere reglamentación clara, procedimientos de control consistentes y capacidad de fiscalización y seguimiento para evitar desplazamientos del desvío hacia “zonas grises”.

Articulación con otros ejes

- Eje 5.1 Homicidios: contribuye a reducir la disponibilidad y circulación de armas y municiones en contextos de violencia letal, mediante controles más estrictos en la entrada al mercado legal.

- Eje 5.6 Sistema de justicia criminal: refuerza la integridad del control estatal sobre la importación y comercialización de armas y municiones, reduciendo discrecionalidades y oportunidades de desvío en el circuito legal.
- Eje 5.4 Narcotráfico y economías criminales: limita el abastecimiento y la recirculación de armas y municiones hacia mercados ilícitos, complementando las estrategias de control de economías criminales.

Minirreporte citado

La regulación de la importación y comercialización de armas y municiones es más efectiva cuando adopta un enfoque de control del ciclo de vida, desde la entrada al mercado legal hasta su circulación. La evidencia comparada indica que medidas aisladas o focalizadas exclusivamente en la salida del mercado tienen impactos limitados, y que los resultados más sostenidos se logran cuando las reglas de acceso se combinan con estándares técnicos claros, *enforcement* regulatorio efectivo y coherencia con los sistemas de control administrativo.

Fuentes de la acción

- Fuente 2 - Encuentros por Seguridad.
- Fuente 4 - Qué funciona para reducir la violencia, el delito y la reincidencia en Uruguay: una revisión rápida de la evidencia.
- Fuente 5 - Propuestas técnicas del Ministerio del Interior.

Subcomponentes claves

- SC01: Marco normativo para importación y comercialización de armas y municiones.
- SC02: Estándares técnicos de identificación y marcaje en la entrada al mercado.
- SC03: Regulación del universo de armas y dispositivos sujetos a control.
- SC04: Condiciones de idoneidad y requisitos para la tenencia y el porte.
- SC05: Controles regulatorios sobre la oferta comercial de armas y municiones.

Acción 5.3-03 - Registro, control administrativo y auditoría del circuito legal de armas

Vinculación con objetivos del eje: La acción contribuye a los objetivos del eje al fortalecer el control administrativo y la auditoría del circuito legal de armas y municiones —incluida la responsabilidad individual y la rendición de cuentas—, con el fin de prevenir desvíos hacia circuitos ilícitos, usos indebidos y prácticas corruptas.

Vinculación con línea estratégica: Marco regulatorio y control del circuito legal.

Descripción estratégica: Actualizar y clarificar responsabilidades institucionales y obligaciones administrativas para el registro, inspección y auditoría de armas y municiones, fortaleciendo la verificación administrativa y cerrando zonas grises en el circuito legal.

Naturaleza de la intervención: Fortalecimiento institucional.

Temporalidad de la acción: Mediano plazo.

Qué de la acción: Adecuar y fortalecer los regímenes de registro y control administrativo vinculados a armas y municiones, incluyendo la revisión de competencias institucionales, la consolidación de padrones y la definición de mecanismos de supervisión, auditoría basada en riesgo y rendición de cuentas.

Instituciones asociadas: Ministerio del Interior, Ministerio de Defensa Nacional, Poder Legislativo.

Cómo de la acción: Revisión normativa y administrativa, actualización de procedimientos de registro, y fortalecimiento de capacidades de control y auditoría conforme a la normativa vigente.

Salida de la acción: Regímenes y procedimientos de registro y control administrativo unificados, actualizados y auditables, con capacidad de verificación, auditoría y corrección frente a irregularidades.

Costos y justificación

- **Costo económico: alto.** Requiere inversión en capacidades de control, auditoría y gestión de información (depuración, consolidación de padrones, trazabilidad y controles), con costos recurrentes de sostén.
- **Costo de gestión: alto.** Depende de coordinación sostenida entre organismos, rediseño de procedimientos, instalación de rutinas de auditoría y control por riesgo, y capacidad de sostener cumplimiento verificable (no solo administrativo).

Articulación con otros ejes

- Eje 5.1 Homicidios: reducción de disponibilidad de armas en contextos de violencia letal.
- Eje 5.4 Narcotráfico y economías criminales: control de abastecimiento y rutas vinculadas a mercados ilícitos.

Minirreporte citado

Esta acción afirma que el registro y la trazabilidad de armas y municiones no son tareas administrativas secundarias, sino el núcleo de una política de control orientada a prevenir desvíos, usos indebidos y prácticas corruptas con impacto directo en la seguridad pública. La evidencia internacional señala que las reglas de acceso, custodia y asignación solo producen efectos estables cuando cuentan con capacidad efectiva de *enforcement* administrativo, información confiable y coordinación interinstitucional, que permitan cerrar zonas grises y asegurar responsabilidad individual.

Fuentes de la acción

- Fuente 2 - Encuentros por Seguridad.
- Fuente 4 - Qué funciona para reducir la violencia, el delito y la reincidencia en Uruguay: una revisión rápida de la evidencia.

Subcomponentes claves

- SC01: Marco normativo y obligaciones administrativas para armas y municiones.
- SC02: Registro y verificación administrativa (trazabilidad en el circuito legal).
- SC03: Auditoría y control administrativo para prevención de desvíos y corrupción.
- SC04: Controles administrativos reforzados ante eventos de alto impacto.

Acción 5.3-04 - Regular contratación y supervisión de guardias armados

Vinculación con objetivos del eje: La acción contribuye a los objetivos del eje al reducir riesgos asociados al uso de armas en la seguridad privada, introduciendo criterios de riesgo, proporcionalidad y estándares homogéneos para la contratación, formación y supervisión de guardias armados.

Vinculación con línea estratégica: Marco regulatorio y control del circuito legal.

Descripción estratégica: Actualizar el marco normativo de la seguridad privada armada mediante la definición de condiciones objetivas de riesgo que justifiquen la contratación de guardias armados, junto con estándares de habilitación, capacitación, registro y supervisión, con el objetivo de evitar el uso innecesario de armas y reducir riesgos de desvío y uso indebido.

Naturaleza de la intervención: Normativa.

Temporalidad de la acción: Corto plazo.

Qué de la acción: Regular la contratación y supervisión de guardias armados en función de criterios de riesgo, para reducir riesgos asociados al uso de armas en la seguridad privada.

Instituciones asociadas: Ministerio del Interior, sector productivo.

Cómo de la acción: Actualizar requisitos de habilitación, formación y autorización del uso de personal armado, incorporando criterios de riesgo y proporcionalidad, y estableciendo mecanismos de supervisión coherentes con el marco regulatorio.

Salida de la acción: Marco normativo actualizado que regula la contratación, habilitación y supervisión de guardias armados con criterios de riesgo definidos.

Costos y justificación

- **Costo económico: medio.** Requiere recursos para supervisión, auditorías, registros, controles de cumplimiento y eventuales adecuaciones tecnológicas/procedimentales.
- **Costo de gestión: medio.** Depende de reglas claras, capacidad inspectiva, mecanismos de sanción efectivos y coordinación para control del porte/armamento en el ámbito privado.

Articulación con otros ejes

- Eje 5.6 Sistema de justicia criminal: coherencia normativa y régimen de control del uso de armas en seguridad privada.
- Eje 5.7 Sistema de prevención del delito y la violencia: coordinación con enfoques preventivos y de corresponsabilidad con actores privados, incluyendo la articulación con la comisión público-privada de seguridad para la validación y seguimiento de estándares regulatorios.

Minirreporte citado

La evidencia comparada sobre regulación de armas en seguridad privada muestra que el riesgo se concentra en criterios laxos de habilitación, formación insuficiente y ausencia de criterios claros para autorizar el uso de personal armado. Los enfoques más efectivos combinan reglas claras, supervisión proporcional y trazabilidad, evitando la normalización del uso de armas en contextos de bajo riesgo.

Fuentes de la acción

- Fuente 2 - Encuentros por Seguridad.

Subcomponentes claves

- SC01: Definición de condiciones objetivas de riesgo para la contratación de guardias armados.
- SC02: Estándares de habilitación, formación y supervisión de seguridad privada armada.
- SC03: Registro y control normativo del uso de armas en seguridad privada.

Acción 5.3-05 - Fiscalización y control policial de armas

Vinculación con objetivos del eje: La acción contribuye a los objetivos del eje al reducir la disponibilidad y el uso indebido de armas y municiones, mediante fiscalización policial efectiva y controles focalizados en contextos de mayor riesgo.

Vinculación con línea estratégica: Fiscalización focalizada y trazabilidad operativa.

Descripción estratégica: Reforzar la fiscalización policial mediante estrategias focalizadas en territorios y nodos críticos, priorizando la detección temprana de porte irregular y desvíos activos, en coordinación con otros organismos competentes.

Naturaleza de la intervención: Fortalecimiento institucional.

Temporalidad de la acción: Corto plazo.

Qué de la acción: Fortalecer la fiscalización y el control policial para reducir porte ilegal, desvíos y circulación irregular de armas.

Instituciones asociadas: Ministerio del Interior.

Cómo de la acción: Desplegar controles policiales focalizados y recurrentes, priorizados en función del riesgo territorial y logístico.

Salida de la acción: Estrategia de fiscalización policial focalizada, con objetivos definidos y seguimiento de resultados.

Costos y justificación

- **Costo económico: medio.** Exige recursos sostenidos, equipamiento y apoyo analítico para focalización, con costos recurrentes.
- **Costo de gestión: medio.** Depende de diseño con criterios claros de focalización, supervisión, disciplina de ejecución (dosis) y mecanismos de verificación de resultados para evitar operativos difusos.

Articulación con otros ejes

- Eje 5.1 Homicidios: contribuye a reducir la disponibilidad y el porte de armas en contextos de violencia letal mediante fiscalización policial focalizada.
- Eje 5.4 Narcotráfico y economías criminales: limita la circulación y el uso de armas asociadas a mercados ilícitos mediante controles selectivos en territorios y nodos críticos.
- Eje 5.6 Sistema de justicia criminal: refuerza la coherencia, la proporcionalidad y la rendición de cuentas en el ejercicio de la fiscalización policial.

Minirreporte citado

Fortalecer la fiscalización y el control policial de armas requiere pasar de operativos difusos a estrategias focalizadas, con objetivos claros, intensidad definida y verificación sistemática de resultados. La evidencia comparada muestra que los enfoques orientados a problemas y concentrados en microlugares (*hot spots*) son más efectivos para reducir la violencia armada que la saturación generalizada sin foco. Las ofensivas amplias contra la portación y las prohibiciones intermitentes pueden tener efectos disuasivos puntuales, pero deben aplicarse de manera selectiva y con salvaguardas, ya que su impacto es menor y presentan mayores riesgos de sobrefiscalización. En conjunto, la evidencia respalda un despliegue policial preciso, recurrente y adaptativo, ajustando presencia, frecuencia y duración en función del riesgo efectivo.

Fuentes de la acción

- Fuente 4 - Qué funciona para reducir la violencia, el delito y la reincidencia en Uruguay: una revisión rápida de la evidencia.

Subcomponentes claves

- SC01: Reforzar inspecciones y controles en puntos de venta y circulación de armas.
- SC02: Fortalecer controles de porte y tenencia en espacios públicos en territorios priorizados.
- SC03: Focalización estratégica de la fiscalización policial en nodos y territorios de mayor riesgo.

Acción 5.3-06 - Sistema de información y trazabilidad de armas y municiones

Vinculación con objetivos del eje: La acción contribuye a los objetivos del eje al mejorar la visibilidad, trazabilidad y calidad de la información sobre armas y municiones, habilitando decisiones más oportunas y consistentes para la fiscalización y la gestión de información que soporta el control administrativo, la investigación y la prevención de desvíos.

Vinculación con línea estratégica: Fiscalización focalizada y trazabilidad operativa.

Descripción estratégica: Desarrollar un sistema integrado e interoperable de información que consolide registros, movimientos, incautaciones, pericia y operaciones comerciales de armas y municiones, incorporando trazabilidad de consultas, alertas de anomalías y capacidades analíticas para transformar datos dispersos en inteligencia accionable.

Naturaleza de la intervención: Fortalecimiento institucional.

Temporalidad de la acción: Mediano plazo.

Qué de la acción: Implementar un sistema de información y trazabilidad de armas y municiones que integre registros interinstitucionales y mejore la calidad y oportunidad de los datos disponibles.

Instituciones asociadas: Ministerio del Interior, Ministerio de Defensa Nacional, Dirección Nacional de Aduanas.

Cómo de la acción: Desarrollar interoperabilidad entre sistemas existentes, habilitar registros en línea, incorporar alertas por señales de riesgo y proveer tableros analíticos para unidades autorizadas, con estándares de seguridad y confidencialidad.

Salida de la acción: Sistema integrado de información y trazabilidad de armas y municiones en funcionamiento, con interoperabilidad, trazabilidad de accesos, alertas y tableros analíticos para organismos claves.

Costos y justificación

- **Costo económico: alto.** Requiere inversiones significativas en infraestructura tecnológica, interoperabilidad, desarrollo, ciberseguridad, mantenimiento y capacidades analíticas.
- **Costo de gestión: alto.** Exige coordinación interinstitucional compleja, definición de protocolos, gobernanza de datos (acceso por rol, trazabilidad de consultas), calidad de información y operación sostenida en tiempo.

Articulación con otros ejes

- Eje 5.1 Homicidios: soporte informacional para focalizar acciones sobre desvíos críticos de armas.
- Eje 5.5 Ciberdelitos y fraudes informáticos: alineación con estándares de seguridad, arquitectura y protección de datos en sistemas clave.
- Eje 5.6 Sistema de justicia criminal: mejora de la calidad, trazabilidad y oportunidad de la información para investigación y judicialización.

Minirreporte citado

El sistema de información y trazabilidad de armas y municiones constituye una condición habilitante para la mayoría de las acciones del eje. La evidencia internacional muestra que los esquemas de control fallan cuando los datos están fragmentados, no son oportunos o carecen de gobernanza clara, y que la integración interinstitucional es clave para detectar desvíos tempranos y sostener la judicialización.

Fuentes de la acción

- Fuente 2 - Encuentros por Seguridad.
- Fuente 4 - Qué funciona para reducir la violencia, el delito y la reincidencia en Uruguay: una revisión rápida de la evidencia.
- Fuente 5 - Propuestas técnicas del Ministerio del Interior.

Subcomponentes claves

- SC01: Desarrollo de plataformas y módulos de información para armas y municiones.
- SC02: Interoperabilidad técnica entre registros interinstitucionales y fuentes externas.
- SC03: Analítica, alertas y perfiles de riesgo para detección temprana de desvíos.
- SC04: Gobernanza del sistema, seguridad de la información y trazabilidad de accesos.

Acción 5.3-07 - Canal seguro de entrega de armas y municiones

Vinculación con objetivos del eje: La acción contribuye a los objetivos del eje al reducir la disponibilidad inmediata de armas y municiones en circulación civil, disminuyendo la exposición a riesgos letales en hogares y entornos comunitarios, y reforzando la legitimidad y confianza en la política pública de control de armas.

Vinculación con línea estratégica: Prevención del riesgo letal en hogares y comunidades

Descripción estratégica: Establecer un mecanismo permanente, accesible y trazable de entrega voluntaria y retiro seguro de armas y municiones, que permita reducir stock de riesgo sin recurrir exclusivamente a medidas coercitivas, asegurando protocolos claros de recepción, custodia, documentación y destino final seguro.

Naturaleza de la intervención: Multicomponente.

Temporalidad de la acción: Corto plazo.

Qué de la acción: Habilitar y consolidar la entrega voluntaria y permanente de armas y municiones, incluyendo armas no registradas, mediante canales institucionales seguros y con trazabilidad administrativa.

Instituciones asociadas: Ministerio del Interior, Ministerio de Defensa Nacional, Poder Legislativo.

Cómo de la acción: Actualizar el marco normativo para permitir la entrega voluntaria sin plazos ni sanciones, habilitar su recepción tanto en el Servicio de Material y Armamento como en dependencias policiales, establecer protocolos de custodia y traslado seguro, y documentar el proceso con constancia administrativa para las personas que entregan armas.

Salida de la acción: Mecanismo permanente de entrega voluntaria, con protocolos estandarizados de recepción, custodia y destino final seguro de armas y municiones.

Costos y justificación

- **Costo económico: medio.** Requiere recursos de gestión acotados para recepción, custodia y traslado.
- **Costo de gestión: medio.** Exige coordinación interinstitucional y procedimientos claros para sostener la trazabilidad y el destino final.

Articulación con otros ejes

- Eje 5.1 Homicidios: disminución de disponibilidad de armas en contextos de riesgo.
- Eje 5.6 Sistema de justicia criminal: ordenamiento administrativo y apoyo indirecto a la gestión de evidencia.

- Eje 5.7 Sistema de prevención del delito y la violencia: legitimidad, confianza institucional y sensibilización comunitaria.

Minirreporte citado

La evidencia comparada indica que los programas de entrega voluntaria de armas contribuyen a reducir la disponibilidad inmediata de armas cuando se implementan de forma permanente, accesible y con garantías institucionales claras, especialmente como complemento de políticas regulatorias y de control más amplias. Al mismo tiempo, la literatura disponible no muestra efectos consistentes de corto plazo sobre los homicidios, lo que sugiere que estos programas no deben ser concebidos como instrumentos aislados de reducción de violencia letal. No obstante, diversos estudios documentan impactos positivos en la disminución de otros hechos fatales y de alto daño, en particular accidentes con armas de fuego y suicidios, así como en la reducción de riesgos asociados a la custodia doméstica. En este sentido, la entrega voluntaria se justifica como una herramienta de reducción de riesgos y de legitimación de la política de control de armas, cuyo valor principal radica en disminuir exposiciones evitables y complementar estrategias de control administrativo, fiscalización y prevención.

Fuentes de la acción

- Fuente 2 - Encuentros por Seguridad.
- Fuente 4 - Qué funciona para reducir la violencia, el delito y la reincidencia en Uruguay: una revisión rápida de la evidencia.
- Fuente 5 - Propuestas técnicas del Ministerio del Interior.

Subcomponentes claves

- SC01: Actualizar normativa para habilitar entrega voluntaria permanente y sin sanciones.
- SC02: Establecer protocolos institucionales de recepción, custodia y destino final seguro.
- SC03: Implementar acciones de comunicación y sensibilización para promover la entrega voluntaria.

Acción 5.3-08 - Almacenamiento seguro de armas y municiones

Vinculación con objetivos del eje: La acción contribuye a los objetivos del eje al reducir el riesgo de eventos de alto daño asociados al acceso inseguro a armas y municiones, disminuyendo la disponibilidad inmediata en contextos domésticos.

Vinculación con línea estratégica: Prevención del riesgo letal en hogares y comunidades.

Descripción estratégica: Promover estándares efectivos de almacenamiento seguro de armas y municiones mediante intervenciones prácticas y focalizadas por riesgo, combinando orientación breve, verificación básica, incentivos y obligaciones diferenciadas para tenedores con mayor volumen de armas, con el fin de prevenir hurtos, usos no autorizados y escalamiento letal.

Naturaleza de la intervención: Multicomponente.

Temporalidad de la acción: Corto plazo.

Qué de la acción: Promover el almacenamiento seguro de armas y municiones como estrategia de reducción de riesgo en el ámbito doméstico.

Instituciones asociadas: Ministerio del Interior, Poder Legislativo, sector productivo.

Cómo de la acción: Definir estándares mínimos de guarda segura y desplegar intervenciones focalizadas en hogares y tenedores con factores de riesgo, complementadas con incentivos y mecanismos de verificación proporcional.

Salida de la acción: Estándares de almacenamiento seguro definidos y estrategia de adopción focalizada en funcionamiento, con seguimiento de resultados.

Costos y justificación

- **Costo económico: medio.** Requiere recursos de gestión para sostener intervenciones focalizadas, provisión de dispositivos y mecanismos de verificación, con posibilidad de implementación progresiva según prioridades de riesgo.
- **Costo de gestión: medio.** Depende de la instalación de rutinas claras de seguimiento, supervisión y respuesta, así como de la formación de equipos y la capacidad de sostener la ejecución en el territorio o en el sistema, evitando una implementación meramente declarativa.

Articulación con otros ejes

- Eje 5.1 Homicidios: reducción de la disponibilidad inmediata de armas en contextos domésticos y de conflicto, previniendo escalamiento letal.

- Eje 5.6 Sistema de justicia criminal: coherencia con el régimen de licencias, responsabilidades del tenedor y mecanismos de cumplimiento.
- Eje 5.7 Sistema de prevención del delito y la violencia: fortalecimiento de entornos protectores mediante intervenciones preventivas focalizadas en hogares y comunidades de mayor riesgo.

Minirreporte citado

Promover el almacenamiento seguro exige tratar la custodia como una política preventiva concreta, verificable y basada en riesgo, no como una recomendación abstracta. La evidencia disponible muestra que los estándares de almacenamiento y acceso seguro reducen daños graves cuando se implementan con mecanismos de cumplimiento proporcionales, focalización adecuada y capacidad efectiva de seguimiento.

Fuentes de la acción

- Fuente 2 - Encuentros por Seguridad.
- Fuente 4 - Qué funciona para reducir la violencia, el delito y la reincidencia en Uruguay: una revisión rápida de la evidencia.
- Fuente 5 - Propuestas técnicas del Ministerio del Interior.

Subcomponentes claves

- SC01: Estándares mínimos de almacenamiento seguro para armas y municiones.
- SC02: Intervenciones focalizadas para adopción de dispositivos de guarda segura.
- SC03: Verificación proporcional y responsabilidad del tenedor en escenarios de riesgo.

Acción 5.3-09 - Prevención comunitaria, ambiental y educativa para reducir violencia armada

Vinculación con objetivos del eje: La acción contribuye a los objetivos del eje al reducir el riesgo letal y la violencia armada mediante intervenciones comunitarias, ambientales y educativas focalizadas en territorios priorizados de alta conflictividad.

Vinculación con línea estratégica: Prevención del riesgo letal en hogares y comunidades.

Descripción estratégica: Articular prevención comunitaria, ajustes situacionales del entorno y acciones educativas orientadas a la sensibilización y a la mejora de la percepción del riesgo, con el objetivo de interrumpir dinámicas territoriales que incrementan la violencia armada y desnaturalizar la portación de armas como forma de protección.

Naturaleza de la intervención: Programática.

Temporalidad de la acción: Largo plazo.

Qué de la acción: Implementar estrategias de prevención comunitaria, ambiental y educativa para reducir violencia armada en territorios priorizados.

Instituciones asociadas: Ministerio del Interior, Ministerio de Desarrollo Social, Ministerio de Educación y Cultura, gobiernos subnacionales, sociedad civil organizada.

Cómo de la acción: Articular programas comunitarios, intervenciones ambientales en espacios públicos y acciones educativas focalizadas, mediante coordinación territorial entre actores estatales y comunitarios.

Salida de la acción: Planes territoriales de prevención con intervenciones comunitarias, ambientales y educativas en ejecución.

Costos y justificación

- **Costo económico: medio.** Implica costos de implementación territorial (equipos, mantenimiento/remediación de espacios, dispositivos comunitarios y componente educativo), con escalamiento progresivo posible.
- **Costo de gestión: alto.** Exige coordinación multinivel, continuidad de ejecución, capacidades de implementación en territorio, y seguimiento sostenido para sostener efectos y evitar fragmentación.

Articulación con otros ejes

- Eje 5.1 Homicidios: estabilización comunitaria y reducción de escalamiento letal en zonas de alta violencia.
- Eje 5.4 Narcotráfico y economías criminales: intervención en territorios con presencia de mercados ilícitos y violencia asociada.

- Eje 5.7 Sistema de prevención del delito y la violencia: mediación, prevención comunitaria y fortalecimiento de entornos protectores.

Minirreporte citado

La prevención comunitaria y ambiental de la violencia armada es más efectiva cuando se focaliza en microlugares de riesgo, se sostiene en el tiempo y se integra a una gobernanza territorial clara. La evidencia muestra que los enfoques orientados a problemas y ajustes situacionales producen mejores resultados que esquemas generalizados o de saturación.

Fuentes de la acción

- Fuente 2 - Encuentros por Seguridad.
- Fuente 4 - Qué funciona para reducir la violencia, el delito y la reincidencia en Uruguay: una revisión rápida de la evidencia.
- Fuente 5 - Propuestas técnicas del Ministerio del Interior.

Subcomponentes claves

- SC01: Intervenciones comunitarias focalizadas en territorios con alta violencia armada.
- SC02: Ajustes ambientales y recuperación de espacios públicos en puntos de riesgo.
- SC03: Educación comunitaria para sensibilización y mejora de la percepción del riesgo armado.

Acción 5.3-10 - Control del tráfico internacional de armas

Vinculación con objetivos del eje: La acción contribuye a los objetivos del eje al reducir el ingreso, salida y tránsito transnacional de armas y municiones, fortaleciendo capacidades de control fronterizo, cooperación regional e investigación criminal conjunta.

Vinculación con línea estratégica: Control logístico y cooperación transnacional.

Descripción estratégica: Fortalecer el control del tráfico internacional de armas mediante capacidades de detección en fronteras, puertos y corredores logísticos, cooperación con países vecinos y mecanismos de investigación y judicialización coordinada.

Naturaleza de la intervención: Multicomponente.

Temporalidad de la acción: Largo plazo.

Qué de la acción: Reducir el tráfico internacional de armas y municiones mediante control fronterizo reforzado y cooperación regional.

Instituciones asociadas: Ministerio del Interior, Ministerio de Defensa Nacional, Ministerio de Relaciones Exteriores, Aduanas.

Cómo de la acción: Reforzar capacidades de detección en fronteras y puntos de entrada, establecer capacitación de operadores, protocolos operativos y de intercambio de información con países vecinos, y coordinar investigaciones y judicialización de redes transnacionales.

Salida de la acción: Plan de control fronterizo reforzado con capacitación de operadores, protocolos de cooperación e integración de información para investigación.

Costos y justificación

- **Costo económico: medio.** Requiere inversión operativa progresiva en control y cooperación.
- **Costo de gestión: alto.** Exige coordinación institucional sostenida y actores internacionales.

Articulación con otros ejes

- Eje 5.1 Homicidios: reducción de reposición externa de armas ilegales.
- Eje 5.4 Narcotráfico y economías criminales: control de flujos y redes transnacionales.
- Eje 5.6 Sistema de justicia criminal: persecución penal y cooperación judicial internacional.

Minirreporte citado

La evidencia comparada indica que el control del tráfico internacional de armas es más efectivo cuando combina inteligencia fronteriza, cooperación y judicialización coordinada entre países, reduciendo la sustitución de rutas y la reconfiguración de redes criminales transnacionales.

Fuentes de la acción

- Fuente 2 - Encuentros por Seguridad.
- Fuente 5 - Propuestas técnicas del Ministerio del Interior.

Subcomponentes claves

- SC01: Reforzar capacidades de detección y control en fronteras, puertos y corredores logísticos.
- SC02: Implementar cooperación operativa y protocolos de investigación con países vecinos.
- SC03: Fortalecer persecución penal y judicialización coordinada de redes de tráfico internacional.

DO4. Implementación del Eje 5.4 - Narcotráfico y economías criminales

Propósito

Este documento organiza la base técnica y trazable del Eje 5.4 en fichas por acción. No establece compromisos rígidos ni reemplaza los instrumentos de gestión específicos de cada acción. Orienta decisiones de implementación, priorización presupuestal y ajuste periódico con base en evidencia.

Cómo leer este apartado

El texto abre con una síntesis del eje y con la configuración de sus líneas estratégicas. Luego presenta fichas de acción con un estándar común para facilitar revisión política y técnica. Cada ficha cierra con fuentes resumidas y subcomponentes claves para facilitar ajustes de implementación.

Síntesis del eje

El eje organiza 8 acciones priorizadas en 4 líneas estratégicas. La lógica de trabajo conecta el encuadre estratégico del texto principal con la definición de cada acción. La distribución temporal registrada por acción es: corto: 1, mediano: 5, largo: 2. Esta estructura permite ajustar decisiones de implementación sin perder coherencia con los objetivos del eje.

Líneas estratégicas del eje

Las líneas estratégicas ordenan la secuencia de implementación y agrupan acciones con una misma lógica.

LE01 - Intervención focalizada sobre mercados y violencia

- Acciones cubiertas: 5.4-01, 5.4-02
- Implicancia operativa principal: Coordinar la secuencia y trazabilidad de 2 acciones con reglas compartidas.

LE02 - Inteligencia e investigación para desarticulación

- Acciones cubiertas: 5.4-03, 5.4-04
- Implicancia operativa principal: Priorizar investigación y calidad de evidencia para ejecutar 2 acciones con resultados verificables.

LE03 - Control de flujos y abastecimiento transnacional

- Acciones cubiertas: 5.4-05
- Implicancia operativa principal: Concentrar control y trazabilidad sobre nodos críticos para ejecutar 1 acción con secuencia común.

LE04 - Reducción de daños y prevención de reclutamiento

- Acciones cubiertas: 5.4-06, 5.4-07, 5.4-08
- Implicancia operativa principal: Ordenar prevención focalizada y continuidad territorial para ejecutar 3 acciones sin fragmentación en la gestión.

Fichas de acción

Acción 5.4-01 - Aplicación de la ley antidrogas orientada por inteligencia

Vinculación con objetivos del eje: La acción contribuye a los objetivos del eje al reducir daños y violencia asociados al narcotráfico mediante una aplicación estratégica y consistente de la normativa penal, priorizando actores, redes y territorios de mayor riesgo y **evitando respuestas indiscriminadas que puedan generar escalamiento violento.**

Vinculación con línea estratégica: Intervención focalizada sobre mercados y violencia.

Descripción estratégica: Fortalecer las capacidades de investigación y persecución penal bajo un enfoque de Intelligence-Led Policing (ILP), orientando la acción del Estado hacia objetivos de alto impacto y reduciendo espacios de impunidad mediante coordinación efectiva entre control, investigación y judicialización.

Naturaleza de la intervención: Fortalecimiento institucional.

Temporalidad de la acción: Mediano plazo.

Qué de la acción: Fortalecer la aplicación de la normativa antidrogas para reducir violencia y daños asociados a mercados ilícitos, mediante la priorización de objetivos de alto riesgo y alto impacto.

Instituciones asociadas: Ministerio del Interior, Fiscalía General de la Nación, Secretaría Nacional de Drogas, y otras agencias del gobierno nacional.

Cómo de la acción: Priorizar investigaciones y operativos contra redes criminales y puntos sensibles, reforzar la coordinación institucional y aplicar reglas basadas en inteligencia criminal y análisis de daño, con seguimiento sistemático de resultados.

Salida de la acción: Cartera de objetivos priorizados y operativos focalizados, con coordinación Ministerio del Interior-Fiscalía y monitoreo periódico de resultados.

Costos y justificación

- **Costo económico: medio.** Exige recursos relevantes para sostener capacidades de investigación, análisis, vigilancia focalizada y apoyo pericial, con asignación progresiva según resultados. Qué escala el costo: cobertura territorial y sofisticación de capacidades.
- **Costo de gestión: alto.** Requiere coordinación permanente, reglas comunes y rutinas de seguimiento para asegurar consistencia entre control, investigación y judicialización. Condición mínima: cartera única de objetivos, tablero de seguimiento y ciclo estable de revisión de desempeño.

Articulación con otros ejes

- Eje 5.1 Homicidios: reducción de violencia letal asociada a mercados de drogas.
- Eje 5.3 Control de armas de fuego y municiones: interdicción de armas vinculadas a redes criminales.
- Eje 5.6 Sistema de justicia criminal: persecución penal, judicialización efectiva y gestión de casos.

Minirreporte citado

La acción prioriza la aplicación de la ley antidrogas con foco en la reducción efectiva de la violencia, y no en el volumen de operativos. La evidencia comparada muestra que concentrar la intervención en actores y lugares de alto riesgo produce mejores resultados que la presión difusa, y que la desarticulación de actores de alta gravitación es más efectiva y sostenible cuando se integra a una estrategia de estabilización territorial, porque reduce el riesgo de reacomodos violentos, disputas de control y picos transitorios de violencia local. En particular, los enfoques territoriales orientados a la resolución de problemas aparecen como las estrategias más prometedoras para reducir el delito asociado a drogas en puntos calientes, especialmente cuando se implementan con participación municipal y de actores locales. En contraste, los operativos reactivos, los patrullajes de saturación y las intervenciones militarizadas muestran efectos transitorios y riesgos de desplazamiento o escalamiento de la violencia, por lo que no se recomiendan como herramientas centrales.

Fuentes de la acción

- Fuente 4 - Qué funciona para reducir la violencia, el delito y la reincidencia en Uruguay: una revisión rápida de la evidencia.
- Fuente 5 - Propuestas técnicas del Ministerio del Interior.
- Fuente 6 - Informe sobre Modernización Policial, Ministerio del Interior.
- Fuente 9 - Estrategias para disminuir la violencia asociada al tráfico de drogas: una revisión de literatura.

Subcomponentes claves

- SC01: Reforzar investigación y persecución penal de delitos asociados al narcotráfico con priorización de objetivos.
- SC02: Definir y aplicar reglas operativas de focalización basadas en inteligencia criminal y análisis de daño.
- SC03: Fortalecer la coordinación con el sistema de justicia para acelerar procesos y asegurar condenas efectivas.

Acción 5.4-02 - Intervención en Mercados de Drogas (DMI)

Vinculación con objetivos del eje: La acción contribuye a los objetivos del eje al reducir violencia y daño asociados a mercados abiertos de drogas, mediante el cierre explícito de espacios de intercambio público que sostienen dinámicas de violencia, desorden y control coercitivo local.

Vinculación con línea estratégica: Intervención focalizada sobre mercados y violencia.

Descripción estratégica: Implementar una estrategia de intervención directa sobre mercados abiertos de drogas, actuando sobre el mercado como sistema de intercambio, con reglas claras y públicas, uso condicionado del marco legal y gestión activa del lugar, orientada a interrumpir su funcionamiento y prevenir su reconstitución.

Naturaleza de la intervención: Multicomponente.

Temporalidad de la acción: Mediano plazo.

Qué de la acción: Intervenir mercados abiertos de drogas para cerrar espacios de intercambio público asociados a violencia y daño comunitario, priorizando microlugares con alta visibilidad e impacto.

Instituciones asociadas: Sociedad civil organizada, Ministerio del Interior, Fiscalía General de la Nación, Secretaría Nacional de Drogas y otras agencias de gobierno nacional y subnacional.

Cómo de la acción: Delimitar mercados abiertos como unidades de intervención en microlugares priorizados; definir y comunicar reglas públicas y verificables de cierre del intercambio; coordinar con Fiscalía la activación focalizada y condicionada de las herramientas legales vigentes; y sostener gestión activa del entorno (presencia, ordenamiento e intervenciones situacionales) para prevenir la reaparición o el desplazamiento del mercado.

Salida de la acción: Mercados abiertos intervenidos y cerrados, con reducción sostenida de violencia asociada y mecanismos de seguimiento para prevenir reaparición.

Costos y justificación

- **Costo económico: medio.** Requiere capacidad sostenida (planificación, coordinación, presencia focalizada), pero evita esquemas de control masivo. **Qué escala el costo:** intensidad temporal y dispositivos de apoyo asociados.
- **Costo de gestión: alto.** Exige consistencia temporal y seguimiento para evitar reconstitución del mercado; coordinación entre control, comunidad y oferta de salida. **Condición mínima:** calendario, roles, supervisión y métricas de sostenimiento.

Articulación con otros ejes

- Eje 5.1 Homicidios: cierre de mercados asociados a violencia letal.
- Eje 5.3 Control de armas de fuego y municiones: reducción de armas vinculadas a mercados abiertos.
- Eje 5.6 Sistema de justicia criminal: activación coherente y previsible del marco legal.

Minirreporte citado

La evidencia internacional sobre Intervención en Mercados de Drogas (DMI) muestra que este enfoque puede reducir violencia y delitos de drogas en mercados abiertos específicos, con efectos de magnitud acotada pero consistentes cuando se implementa con alta fidelidad. Los mejores resultados aparecen cuando la intervención actúa sobre el mercado como sistema, establece reglas claras, gestiona activamente el lugar y se sostiene en el tiempo para evitar la reconstitución del intercambio. En contraste con operativos difusos, el DMI se presenta como una herramienta focalizada y evaluable, adecuada para mercados abiertos con alto impacto violento.

Fuentes de la acción

- Fuente 4 - Qué funciona para reducir la violencia, el delito y la reincidencia en Uruguay: una revisión rápida de la evidencia.
- Fuente 9 - Estrategias para disminuir la violencia asociada al tráfico de drogas: una revisión de literatura.

Subcomponentes claves

- SC01: Identificación y delimitación de mercados abiertos de alto impacto. Mapear y priorizar microlugares (esquinas/plazas) con criterios objetivos (incidentes violentos, detenciones por microtráfico, llamadas/denuncias, incautaciones).
- SC02: Cierre explícito del mercado mediante reglas claras y públicas. Comunicar reglas claras de “cierre del mercado” (qué conductas se cortan, perímetro, horarios de mayor riesgo). Coordinar Ministerio del Interior-Fiscalía para umbral de actuación y respuesta previsible (focalizada, no masiva).
- SC03: Gestión del entorno para interrumpir el intercambio y evitar reaparición. Sostener presencia y control disciplinado en horarios críticos + medidas situacionales simples (iluminación/visibilidad, ordenamiento del espacio). Activar acuerdos con municipio/comercios/comunidad para no facilitar y reportar reaparición.
- SC04: Monitoreo del mercado intervenido y ajuste de la intervención. Tablero de seguimiento del microlugar (violencia, reapertura, desplazamiento). Revisión periódica interinstitucional para ajustar dosis, perímetro y medidas si reaparece el intercambio.

Acción 5.4-03 - Gobernanza interinstitucional contra crimen organizado

Vinculación con objetivos del eje: La acción contribuye a los objetivos del eje al fortalecer la capacidad del Estado para priorizar, coordinar y sostener decisiones estratégicas frente a estructuras de crimen organizado vinculadas al narcotráfico y a la violencia asociada, asegurando foco de daño y continuidad interinstitucional.

Vinculación con línea estratégica: Inteligencia e investigación para desarticulación.

Descripción estratégica: Consolidar un marco estable de gobernanza interinstitucional para la integración y uso estratégico de la inteligencia criminal, financiera y logística, orientado a la priorización de redes, territorios y fenómenos de mayor impacto, con revisión ejecutiva periódica y criterios explícitos de asignación de recursos.

Naturaleza de la intervención: Fortalecimiento institucional.

Temporalidad de la acción: Largo plazo.

Qué de la acción: Fortalecer la gobernanza de la inteligencia y de la decisión interinstitucional para enfrentar el crimen organizado vinculado al narcotráfico, estableciendo reglas claras de priorización, coordinación y seguimiento estratégico.

Instituciones asociadas: Presidencia de la República, Ministerio del Interior, Fiscalía General de la Nación y otras agencias del gobierno nacional.

Cómo de la acción: Establecer instancias formales de coordinación interinstitucional, integrar insumos de inteligencia criminal, financiera y penitenciaria en un circuito común de decisión, y definir rutinas periódicas de revisión estratégica que orienten las intervenciones de los distintos organismos.

Salida de la acción: Instancia de gobernanza interinstitucional en funcionamiento, con criterios de priorización acordados, protocolos de coordinación, agenda de revisión ejecutiva y mecanismos de seguimiento.

Costos y justificación

- **Costo económico: medio.** Demanda recursos técnicos y de coordinación (secretaría técnica, analítica, soporte jurídico) más que inversión operativa directa. Palanca de contención: estructura liviana, productos concretos y foco en decisiones verificables.
- **Costo de gestión: alto.** Exige disciplina interinstitucional y rutinas estables (agenda, actas de decisión, seguimiento) para evitar fragmentación, duplicación o captura institucional. Condición mínima: mecanismos de escalamiento y de resolución de bloqueos.

Articulación con otros ejes

- Eje 5.1 Homicidios: priorización de redes y territorios de alto riesgo.
- Eje 5.6 Sistema de justicia criminal: alineación estratégica entre inteligencia y persecución penal.

Minirreporte citado

La gobernanza de la inteligencia constituye una condición indispensable de capacidad estatal para enfrentar el crimen organizado. La evidencia comparada muestra que los efectos sostenidos aparecen cuando existen criterios claros de priorización, intercambio estructurado entre agencias y revisión ejecutiva periódica, más allá de la disponibilidad tecnológica.

Fuentes de la acción

- Fuente 5 - Propuestas técnicas del Ministerio del Interior.
- Fuente 6 - Informe sobre Modernización Policial, Ministerio del Interior.
- Fuente 8 - Informe sobre coordinación del Sistema de Justicia Penal.
- Fuente 9 - Estrategias para disminuir la violencia asociada al tráfico de drogas: una revisión de literatura.

Subcomponentes claves

- SC01: Integrar inteligencia criminal, financiera y penitenciaria en un marco común de decisión estratégica.
- SC02: Establecer y sostener gobernanza interinstitucional para la priorización y asignación de recursos.
- SC03: Revisar periódicamente prioridades estratégicas y ajustar criterios de intervención, en función de la adaptación del crimen organizado.

Acción 5.4-04 - Incautaciones y decomisos con persecución patrimonial y foco en lavado

Vinculación con objetivos del eje: La acción contribuye a los objetivos del eje al aumentar el impacto de las incautaciones y decomisos, asegurando su trazabilidad, análisis y uso sistemático para fortalecer la investigación y la persecución penal, incluyendo investigación patrimonial e investigación económico-financiera vinculada al lavado asociado, evitar la re-ocupación o deterioro de bienes incautados, recuperar valor económico de activos del narcotráfico y generar señales disuasivas frente a los mercados ilícitos y la violencia asociada.

Vinculación con línea estratégica: Inteligencia e investigación para desarticulación.

Descripción estratégica: Estandarizar procedimientos de decomiso, registro, trazabilidad y análisis de información, e integrar estos procesos con criterios claros para la gestión, disposición y reutilización de bienes incautados, de modo de fortalecer la investigación patrimonial, la calidad probatoria y el impacto disuasivo de la acción estatal. De forma complementaria, sistematizar la activación de la investigación económico-financiera vinculada —con foco en lavado asociado— para identificar, inmovilizar y recuperar activos que sostienen la capacidad de daño de las redes criminales, en el marco de mecanismos interinstitucionales vigentes.

Naturaleza de la intervención: Multicomponente.

Temporalidad de la acción: Corto plazo.

Qué de la acción: Fortalecer incautaciones y decomisos con trazabilidad, explotación de información y gestión estratégica de bienes, para alimentar investigaciones, priorización operativa y recuperación de activos del narcotráfico, con persecución patrimonial efectiva e investigación económico-financiera vinculada (lavado asociado).

Instituciones asociadas: Secretaría Nacional de Drogas, Ministerio del Interior, Fiscalía General de la Nación, Poder Judicial, Secretaría Nacional para la Lucha contra el Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo, Banco Central del Uruguay.

Cómo de la acción: Estandarizar el registro y la cadena de custodia, analizar la información asociada a incautaciones, integrar los hallazgos a los sistemas de inteligencia e investigación, y definir mecanismos de gestión, disposición y comunicación institucional de bienes incautados, en coordinación con Fiscalía. Asimismo, activar y ordenar el circuito de investigación patrimonial y económico-financiera vinculada (lavado asociado), para identificar y asegurar activos mediante medidas oportunas y fortalecer la judicialización, conforme a protocolos y reglas vigentes de intercambio y coordinación.

Salida de la acción: Sistema estandarizado de registro y trazabilidad de incautaciones, con flujo efectivo de información hacia inteligencia e investigación, gestión activa de bienes incautados y resultados visibles en términos probatorios, patrimoniales y disuasivos, incluyendo activación sistemática de investigación económico-financiera y persecución patrimonial asociada al lavado.

Costos y justificación

- **Costo económico: medio.** Exige recursos operativos y técnicos (análisis financiero, pericias, gestión de bienes) y asignación progresiva para sostener resultados. Qué escala el costo: volumen de casos y complejidad patrimonial.
- **Costo de gestión: alto.** Requiere instalar capacidades, formar equipos y sostener ejecución (ciclo de bienes: identificación-congelamiento-decomiso-administración). Condición mínima: protocolos y coordinación estable con justicia y áreas financieras.

Articulación con otros ejes

- Eje 5.6 Sistema de justicia criminal: cadena de custodia, uso probatorio y recuperación de activos.

Minirreporte citado

Fortalecer incautaciones y decomisos con trazabilidad solo genera valor estratégico cuando la información y los activos recuperados se integran de forma estable al ciclo de inteligencia, investigación y judicialización. La evidencia sobre mercados ilícitos muestra que la afectación patrimonial, incluida la persecución de circuitos de lavado y facilitadores económico-financieros, combinada con análisis de redes y señales disuasivas visibles, contribuye a debilitar la capacidad operativa y violenta de las organizaciones criminales.

Fuentes de la acción

- Fuente 2 - Encuentros por Seguridad.
- Fuente 5 - Propuestas técnicas del Ministerio del Interior.

Subcomponentes claves

- SC01: Estandarizar registro y trazabilidad de decomisos e incautaciones.
- SC02: Explotar información de incautaciones para identificar redes, patrones y objetivos prioritarios.
- SC03: Coordinar con Fiscalía el uso probatorio y la persecución patrimonial efectiva.
- SC04: Gestionar, disponer y comunicar institucionalmente los bienes incautados para evitar reocupación, recuperar valor y reforzar disuasión.
- SC05: Activar y sistematizar investigación económico-financiera vinculada, con foco en lavado asociado, para identificación e inmovilización temprana de activos y fortalecimiento de judicialización.

Acción 5.4-05 - Control de fronteras para reducir tráfico de drogas

Vinculación con objetivos del eje: La acción contribuye a los objetivos del eje al reducir la oferta y la reposición transnacional de drogas, y la violencia asociada, mediante el fortalecimiento de las capacidades de control, inspección y detección en fronteras, puertos y canales logísticos, incluyendo el uso de encomiendas y envíos postales como modalidad de tráfico.

Vinculación con línea estratégica: Control de flujos y abastecimiento transnacional.

Descripción estratégica: Reforzar infraestructura y capacidades de control fronterizo mediante tecnificación (escáneres, detección no intrusiva), perfiles de riesgo e intercambio de información, así como la adecuación normativa y operativa para la inspección de cargas y encomiendas en correos públicos y privados, con coordinación interinstitucional.

Naturaleza de la intervención: Fortalecimiento Institucional.

Temporalidad de la acción: Largo plazo.

Qué de la acción: Fortalecer el control de fronteras para reducir el ingreso y tránsito de drogas, incluyendo rutas terrestres, marítimas y aéreas, así como el uso de encomiendas y envíos postales, mediante inspección focalizada y control basado en riesgo.

Instituciones asociadas: Ministerio del Interior, Aduanas, Ministerio de Economía y Finanzas, Ministerio de Relaciones Exteriores, Secretaría Nacional de Drogas.

Cómo de la acción: Reforzar inspecciones focalizadas y basadas en riesgo en pasos fronterizos, puertos y centros de procesamiento y distribución postal, incorporar equipamiento de detección no intrusiva y binomios K9, mejorar la cooperación con países vecinos y integrar datos de incautaciones, encomiendas, envíos y rutas logísticas para orientar la asignación de recursos.

Salida de la acción: Plan de control fronterizo reforzado, con dispositivos específicos para cargas y encomiendas, cooperación operativa interinstitucional e inteligencia actualizada sobre rutas y modalidades de tráfico.

Costos y justificación

- **Costo económico: alto.** Requiere inversión en tecnificación y capacidades operativas (equipamiento, analítica, mantenimiento), escalable y focalizada en nodos críticos. Qué escala el costo: cobertura de nodos y nivel de tecnificación.
- **Costo de gestión: alto.** Exige coordinación sostenida y reglas comunes para sostener focalización y evitar “operativos masivos” de bajo rendimiento. **Condición mínima:** inteligencia de riesgo, protocolos y supervisión de desempeño.

Articulación con otros ejes

- Eje 5.3 Control de armas de fuego y municiones: controles fronterizos complementarios.
- Eje 5.6 Sistema de justicia criminal: cadena de custodia y persecución de redes.
- Eje 5.1 Homicidios: reducción de violencia asociada a flujo ilícito.

Minirreporte citado

El control de fronteras y flujos para drogas debe diseñarse como una estrategia de focalización y coordinación, no como aumento indiscriminado de controles. La evidencia sobre mercados ilícitos indica que las intervenciones selectivas, apoyadas en inteligencia, tecnificación y cooperación interagencial, producen mejores resultados que operativos generales sin foco, particularmente frente a modalidades como el uso de encomiendas postales.

Fuentes de la acción

- Fuente 2 - Encuentros por Seguridad.
- Fuente 3 - Participación digital y aportes ciudadanos.
- Fuente 5 - Propuestas técnicas del Ministerio del Interior.

Subcomponentes claves

- SC01: Reforzar inspecciones y detección en puntos de entrada y nodos logísticos priorizados.
- SC02: Fortalecer el control de cargas y encomiendas postales mediante tecnificación y perfiles de riesgo.
- SC03: Mejorar cooperación e integración de información con países vecinos y agencias nacionales.

Acción 5.4-06 - Tribunales de drogas como alternativa con tratamiento supervisado

Vinculación con objetivos del eje: La acción contribuye a los objetivos del eje al reducir la reincidencia vinculada al consumo y aliviar la carga del sistema penal, permitiendo una asignación más eficaz de recursos hacia delitos de mayor daño asociados a mercados ilegales, mediante alternativas judiciales con tratamiento supervisado y seguimiento.

Vinculación con línea estratégica: Reducción de daños y prevención de reclutamiento.

Descripción estratégica: Consolidar tribunales de drogas y alternativas judiciales con tratamiento supervisado, con criterios claros de elegibilidad, coordinación con salud y mecanismos de seguimiento y evaluación.

Naturaleza de la intervención: Multicomponente.

Temporalidad de la acción: Mediano plazo.

Qué de la acción: Implementar tribunales de drogas y alternativas judiciales con tratamiento supervisado para reducir reincidencia vinculada a consumo.

Instituciones asociadas: Poder Legislativo, Poder Judicial, Secretaría Nacional de Drogas, Ministerio de Salud Pública y otras agencias del gobierno nacional.

Cómo de la acción: Definir elegibilidad, coordinar tratamiento y seguimiento judicial, y monitorear resultados para mejora continua del modelo.

Salida de la acción: Circuito de tribunal de drogas operativo con tratamiento supervisado y reporte periódico de resultados.

Costos y justificación

- **Costo económico: medio.** Exige recursos relevantes (equipos, supervisión, servicios de tratamiento asociados) y asignación progresiva para sostener resultados. Qué escala el costo: cobertura territorial y capacidad de tratamiento disponible.
- **Costo de gestión: alto.** Exige coordinación sostenida y reglas comunes (derivación, seguimiento, respuesta ante incumplimientos). Depende de rutinas de supervisión y respuesta oportuna para que no quede en el papel. Condición mínima: circuito unificado, tablero de casos y roles definidos.

Articulación con otros ejes

- Eje 5.6 Sistema de justicia criminal: alternativas, seguimiento y coordinación.
- Eje 5.7 Sistema de prevención del delito y la violencia: reinserción y apoyo social.

Minirreporte citado

La evidencia sobre tribunales de drogas y vías alternativas con desvío a tratamiento es, en general, favorable cuando el modelo integra elegibilidad clara, tratamiento/gestión de casos y seguimiento judicial periódico con incentivos y respuestas graduadas. Las revisiones coinciden en un punto central: la supervisión intensiva sin soporte terapéutico (control, testeo, vigilancia) tiende a generar beneficios débiles o transitorios, mientras que los diseños con tratamiento basado en evidencia muestran mejores resultados en reincidencia y continuidad de cuidados, además de alivios indirectos sobre la carga del sistema penal. En la literatura comparada, los efectos son más consistentes en adultos (reducciones relevantes de reincidencia con cierta persistencia) y más modestos en jóvenes; y hay evidencia regional (p. ej., Chile) que refuerza la plausibilidad del enfoque cuando existe red de tratamiento y un dispositivo judicial bien estructurado.

Fuentes de la acción

- Fuente 2 - Encuentros por Seguridad.
- Fuente 4 - Qué funciona para reducir la violencia, el delito y la reincidencia en Uruguay: una revisión rápida de la evidencia.
- Fuente 9 - Estrategias para disminuir la violencia asociada al tráfico de drogas: una revisión de literatura.
- Fuente 17 - Manual de seguridad pública basada en evidencias. Qué funciona y qué no funciona en la prevención de la violencia.

Subcomponentes claves

- SC01: Definir criterios de elegibilidad y rutas de ingreso para tribunales de drogas.
- SC02: Coordinar tratamiento supervisado y seguimiento judicial para participantes.
- SC03: Medir resultados y ajustar el modelo en función de evidencia y desempeño.

Acción 5.4-07 - Tratamiento y rehabilitación para consumo problemático

Vinculación con objetivos del eje: La acción contribuye a los objetivos del eje al reducir daños asociados al consumo problemático, disminuir la reincidencia y la presión delictiva asociada, y afectar la demanda que sostiene mercados ilícitos, asegurando acceso oportuno a tratamiento y continuidad de cuidados.

Vinculación con línea estratégica: Reducción de daños y prevención de reclutamiento.

Descripción estratégica: Fortalecer oferta de tratamiento, rutas de derivación y reinserción, coordinando salud, justicia y servicios sociales.

Naturaleza de la intervención: Programática.

Temporalidad de la acción: Mediano plazo.

Qué de la acción: Fortalecer tratamiento y rehabilitación para consumo problemático como estrategia de reducción de daño y de reincidencia asociada.

Instituciones asociadas: Ministerio de Salud Pública, Secretaría Nacional de Drogas, Ministerio de Desarrollo Social, sociedad civil organizada.

Cómo de la acción: Ampliar oferta territorial de tratamiento, establecer rutas de derivación desde justicia y comunidad y asegurar continuidad de cuidados y reinserción.

Salida de la acción: Oferta ampliada de tratamiento con circuitos de derivación y continuidad de cuidados en funcionamiento.

Costos y justificación

- **Costo económico: alto.** Exige recursos relevantes y asignación progresiva para sostener oferta efectiva (equipos, cupos, continuidad), especialmente si se busca cobertura territorial y disminución de listas de espera. Qué escala el costo: cobertura, intensidad y continuidad.
- **Costo de gestión: alto.** Requiere instalar capacidades, formar equipos y sostener ejecución en el sistema, con protocolos y supervisión. Condición mínima: ruta de atención clara y métricas simples (ingreso-continuidad-egreso).

Articulación con otros ejes

- Eje 5.6 Sistema de justicia criminal: alternativas con tratamiento y coordinación.
- Eje 5.7 Sistema de prevención del delito y la violencia: apoyo social y reinserción.

Minirreporte citado

La acción de tratamiento y rehabilitación tiene respaldo cuando se formula como estrategia de seguridad pública y salud, no como servicio accesorio. La evidencia muestra que el tratamiento de consumo problemático reduce la reincidencia y contribuye a disminuir la presión sobre mercados ilícitos al afectar la demanda, mientras que los esquemas basados en vigilancia intensiva sin tratamiento sostenido tienen efectos débiles.

Fuentes de la acción

- Fuente 2 - Encuentros por Seguridad.
- Fuente 9 - Estrategias para disminuir la violencia asociada al tráfico de drogas: una revisión de literatura.

Subcomponentes claves

- SC01: Ampliar acceso a tratamiento y rehabilitación con cobertura territorial suficiente.
- SC02: Integrar rutas de derivación desde justicia y comunidad hacia tratamiento.
- SC03: Asegurar reinserción y continuidad de cuidados postratamiento.

Acción 5.4-08 - Prevención juvenil e intervención temprana

Vinculación con objetivos del eje: La acción contribuye a los objetivos del eje al reducir el ingreso de adolescentes y jóvenes a redes de narcotráfico y economías ilícitas asociadas, así como la violencia vinculada al control territorial, mediante prevención focalizada e intervención temprana sobre trayectorias de riesgo.

Vinculación con línea estratégica: Reducción de daños y prevención de reclutamiento.

Descripción estratégica: Desarrollar un portafolio integrado de intervenciones preventivas y de intervención temprana, basadas en evidencia, que actúe de manera combinada en el ámbito educativo, comunitario e individual, con acompañamiento continuo, derivación oportuna y seguimiento territorial de adolescentes y jóvenes en mayor riesgo de reclutamiento criminal.

Naturaleza de la intervención: Programática.

Temporalidad de la acción: Mediano plazo.

Qué de la acción: Implementar prevención juvenil e intervención temprana para reducir el reclutamiento y la consolidación de trayectorias delictivas vinculadas al narcotráfico, priorizando adolescentes y jóvenes expuestos a dinámicas de violencia y control territorial.

Instituciones asociadas: Sociedad civil organizada, sector productivo, Secretaría Nacional de Drogas, Ministerio de Desarrollo Social, Ministerio de Educación y Cultura, Administración Nacional de Educación Pública, entre otras agencias del gobierno nacional y subnacional.

Cómo de la acción: Desplegar intervenciones preventivas estructuradas y evaluables en entornos educativos y comunitarios, combinadas con acompañamiento psicosocial, gestión de casos y rutas de inclusión para jóvenes con señales tempranas de riesgo, mediante coordinación territorial y articulación con servicios sociales y educativos.

Salida de la acción: Intervenciones preventivas y de intervención temprana operando de forma integrada en territorios priorizados, con mecanismos de seguimiento de participación, continuidad y resultados.

Costos y justificación

- **Costo económico: medio.** Exige recursos sostenidos para programas, equipos técnicos y acompañamiento continuo. Qué escala el costo: cobertura territorial e intensidad del acompañamiento.
- **Costo de gestión: alto.** Requiere coordinación interinstitucional permanente, capacidades técnicas, formación de equipos y rutinas de seguimiento para asegurar con-

tinuidad y evitar fragmentación. Condición mínima: circuito único de caso y responsable operativo por territorio.

Articulación con otros ejes

- Eje 5.1 Homicidios: prevención del reclutamiento en zonas de alta violencia.
- Eje 5.6 Sistema de justicia criminal: alternativas y apoyos de reintegración cuando corresponda.
- Eje 5.7 Sistema de prevención del delito y la violencia: continuidad educativa y comunitaria.

Minirreporte citado

La prevención juvenil vinculada al narcotráfico requiere intervenciones integradas que combinen escuela, comunidad y acompañamiento individual temprano. La evidencia internacional muestra que los programas de habilidades para la vida, las intervenciones focalizadas para grupos de alto riesgo y los apoyos psicosociales estructurados son más efectivos cuando se implementan como trayectorias continuas, y no como acciones aisladas.

Fuentes de la acción

- Fuente 2 - Encuentros por Seguridad.
- Fuente 4 - Qué funciona para reducir la violencia, el delito y la reincidencia en Uruguay: una revisión rápida de la evidencia.

Subcomponentes claves

- SC01: Prevención juvenil en entornos educativos y comunitarios.
- SC02: Detección temprana y focalización de jóvenes en riesgo de reclutamiento.
- SC03: Acompañamiento intensivo y apoyo psicosocial para trayectorias de alto riesgo.

DO5. Implementación del Eje 5.5 - Ciberdelitos y fraudes informáticos

Propósito

Este documento organiza la base técnica y trazable del Eje 5.5 en fichas por acción. No establece compromisos rígidos ni reemplaza los instrumentos de gestión específicos de cada acción. Orienta decisiones de implementación, priorización presupuestal y ajuste periódico con base en evidencia.

Cómo leer este apartado

El texto abre con una síntesis del eje y con la configuración de sus líneas estratégicas. Luego presenta fichas de acción con un estándar común para facilitar revisión política y técnica. Cada ficha cierra con fuentes resumidas y subcomponentes claves para facilitar ajustes de implementación.

Síntesis del eje

El eje organiza 9 acciones priorizadas en 4 líneas estratégicas. La lógica de trabajo conecta el encuadre estratégico del texto principal con la definición de cada acción. La distribución temporal registrada por acción es: corto: 5, mediano: 4, largo: 0. Esta estructura permite ajustar decisiones de implementación sin perder coherencia con los objetivos del eje.

Líneas estratégicas del eje

Las líneas estratégicas ordenan la secuencia de implementación y agrupan acciones con una misma lógica.

LE01 - Prevención y protección de usuarios

- Acciones cubiertas: 5.5-01
- Implicancia operativa principal: Ordenar prevención focalizada y continuidad territorial para ejecutar 1 acción sin fragmentación en la gestión.

LE02 - Capacidad institucional de respuesta e investigación

- Acciones cubiertas: 5.5-02, 5.5-03, 5.5-04, 5.5-05
- Implicancia operativa principal: Priorizar investigación y calidad de evidencia para ejecutar 4 acciones con resultados verificables.

LE03 - Marco legal y calidad probatoria digital

- Acciones cubiertas: 5.5-06, 5.5-07
- Implicancia operativa principal: Coordinar la secuencia y trazabilidad de 2 acciones con reglas compartidas.

LE04 - Gestión de riesgos sistémicos y resiliencia de infraestructuras

- Acciones cubiertas: 5.5-08, 5.5-09
- Implicancia operativa principal: Coordinar la secuencia y trazabilidad de 2 acciones con reglas compartidas.

Fichas de acción

Acción 5.5-01 - Prevención conductual y concientización frente a ciberdelincuencia

Vinculación con objetivos del eje: La acción contribuye a los objetivos del eje al reducir vulnerabilidades humanas que habilitan fraudes y ataques, elevando prácticas seguras en ciudadanía y organizaciones.

Vinculación con línea estratégica: Prevención y protección de usuarios.

Descripción estratégica: Implementar campañas, formación y cambios de comportamiento con foco en *phishing*, contraseñas y uso seguro de canales digitales.

Naturaleza de la intervención: Programática.

Temporalidad de la acción: Corto plazo.

Qué de la acción: Implementar prevención conductual y concientización para reducir vulnerabilidades humanas que habilitan fraudes y ataques.

Instituciones asociadas: Sociedad civil, sector productivo, Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento, Ministerio del Interior, Ministerio de Educación y Cultura, Administración Nacional de Educación Pública, entre otras agencias del gobierno nacional.

Cómo de la acción: Desplegar campañas multicanal, formación práctica y medición de cumplimiento de prácticas seguras en sectores sensibles.

Salida de la acción: Campañas y programas de formación activos con indicadores de cumplimiento y mejora.

Costos y justificación

- **Costo económico: medio.** Requiere recursos sostenidos (campañas multicanal, formación práctica, materiales, medición y refuerzos periódicos), más que grandes inversiones de capital.
- **Costo de gestión: alto.** Exige ejecución continua (no acciones puntuales), segmentación por públicos, medición de cumplimiento, coordinación con educación/organizaciones y capacidad de ajuste rápido según modalidades de fraude.

Articulación con otros ejes

- Eje 5.6 Sistema de justicia criminal: reducción de victimización y mejora de reportes.

- Eje 5.7 Sistema de prevención del delito y la violencia: alfabetización digital y cultura de legalidad.

Minirreporte citado

La evidencia sintetizada sobre prevención conductual y concientización frente al cibercrimen es consistente en un punto central: las intervenciones más efectivas son sostenidas, prácticas y dirigidas a poblaciones específicas, no acciones aisladas de sensibilización. Los mejores resultados se observan en entrenamientos basados en simulación y práctica repetida, con retroalimentación inmediata y refuerzos periódicos, combinados con advertencias e interfaces que interrumpen conductas de riesgo en el momento de la decisión.

En contextos organizacionales, los efectos mejoran cuando la capacitación se integra a esquemas de disuasión que aumentan la certeza de detección (monitoreo y auditoría), reglas claras y señales institucionales consistentes desde el liderazgo. En población general y ámbitos educativos, la evidencia converge en contenidos curriculares sostenidos, pedagógicamente activos y apropiados por edad, mientras que las charlas puntuales muestran impactos limitados o decrecientes. En todos los casos, los efectos dependen de cobertura, repetición y actualización periódica, lo que refuerza la necesidad de ciclos regulares de refuerzo y de diseños adaptados a grupos con mayor exposición o menor capacidad de respuesta.

Fuentes de la acción

- Fuente 2 - Encuentros por Seguridad.
- Fuente 3 - Participación digital y aportes ciudadanos.
- Fuente 4 - Qué funciona para reducir la violencia, el delito y la reincidencia en Uruguay: una revisión rápida de la evidencia.
- Fuente 5 - Propuestas técnicas del Ministerio del Interior.

Subcomponentes claves

- SC01: Desarrollar materiales y acciones sostenidas de concientización aplicadas a fraudes y prácticas seguras.
- SC02: Implementar formación práctica y basada en simulación para funcionarios y sectores estratégicos.
- SC03: Monitorear, retroalimentar y mejorar el cumplimiento de prácticas seguras en organizaciones.

Acción 5.5-02 - Gobernanza nacional de ciberseguridad

Vinculación con objetivos del eje: La acción contribuye a los objetivos del eje al definir liderazgo y coordinación para alinear actores públicos y privados, y sostener estándares mínimos.

Vinculación con línea estratégica: Capacidad institucional de respuesta e investigación.

Descripción estratégica: Fortalecer una autoridad coordinadora con mandato claro, actualmente bajo la competencia de Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento, con protocolos y rendición de cuentas.

Naturaleza de la intervención: Multicomponente.

Temporalidad de la acción: Corto plazo.

Qué de la acción: Consolidar una autoridad coordinadora y roles claros para diversos actores, con mandato y responsabilidades explícitas.

Instituciones asociadas: Presidencia de la República, Ministerio de Defensa Nacional, Ministerio del Interior, Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento, Unidad Reguladora de Servicios de Comunicaciones, Antel, academia.

Cómo de la acción: Marco institucional y definición de roles.

Salida de la acción: Autoridad coordinadora y marco de roles definidos.

Costos y justificación

- Costo económico: bajo. Puede montarse con recursos existentes y refuerzos puntuales; el costo principal es de coordinación, no de infraestructura.
- Costo de gestión: medio. Requiere instalar mecanismos estables de articulación, protocolos comunes, intercambio de información y seguimiento periódico con trazabilidad de decisiones.

Articulación con otros ejes

- Eje 5.6 Sistema de justicia criminal: cadena de custodia digital y respuesta judicial consistente.
- Eje 5.7 Sistema de prevención del delito y la violencia: alfabetización digital y prevención de fraude.

Minirreporte citado

La evidencia disponible en ciberseguridad converge en un punto central: la gobernanza y la coordinación interinstitucional son condiciones habilitantes para la resiliencia, más

que soluciones técnicas aisladas. Los marcos de ciberresiliencia organizacional destacan la importancia de mandatos claros, autoridad definida, rendición de cuentas y mecanismos estables de coordinación entre el Estado, los reguladores y los operadores de infraestructura crítica, para evitar respuestas fragmentadas y pérdidas de eficacia ante incidentes.

Las revisiones identifican como componentes recurrentes la gobernanza y el cumplimiento normativo, la gestión del conocimiento antes y después de eventos, la visibilidad operativa y la conciencia situacional, los controles adaptativos, la capacidad de respuesta y recuperación, y los mecanismos de intercambio de información y capital social entre organizaciones. En conjunto, estos enfoques son conceptualmente sólidos y ampliamente aceptados en la práctica.

En tal sentido, Uruguay debe avanzar hacia un régimen nacional de ciberresiliencia que combine una gobernanza clara con capacidades prácticas —mapeo de riesgos, monitoreo continuo, controles adaptativos y respuesta y recuperación probadas mediante ejercicios— priorizando sectores estratégicos como energía, telecomunicaciones, agua y finanzas. Dado el estado incipiente de la evidencia, estos marcos deberían implementarse de forma pragmática, incorporando desde el inicio medición de costos, resultados e impactos, y utilizando pilotos evaluables para generar aprendizaje y evidencia local.

Fuentes de la acción

- Fuente 2 - Encuentros por Seguridad.
- Fuente 3 - Participación digital y aportes ciudadanos.
- Fuente 4 - Qué funciona para reducir la violencia, el delito y la reincidencia en Uruguay: una revisión rápida de la evidencia.
- Fuente 5 - Propuestas técnicas del Ministerio del Interior.

Subcomponentes claves

- SC01: Definir liderazgo nacional, mandatos y responsabilidades en ciberseguridad, incluyendo la identificación y priorización de infraestructuras críticas conforme a criterios de riesgo.
- SC02: Establecer mecanismos estables de coordinación interinstitucional y sectorial para la protección y respuesta ante incidentes que afecten infraestructuras críticas y servicios esenciales.
- SC03: Asegurar reglas comunes de intercambio de información, gestión y notificación de incidentes (creación de registro nacional), con foco en eventos de alto impacto sobre infraestructuras críticas.
- SC04: Incorporar esquemas de seguimiento, evaluación y rendición de cuentas de la gobernanza nacional de ciberseguridad, incluyendo la gestión de riesgos en infraestructuras críticas.

Acción 5.5-03 - Fortalecer capacidades operativas y forenses para investigar cibercrimen

Vinculación con objetivos del eje: La acción contribuye a los objetivos del eje al aumentar capacidad de investigación y respuesta del Estado frente a delitos informáticos.

Vinculación con línea estratégica: Capacidad institucional de respuesta e investigación.

Descripción estratégica: Fortalecer unidades especializadas, herramientas forenses y coordinación operativa con justicia y reguladores.

Naturaleza de la intervención: Fortalecimiento institucional.

Temporalidad de la acción: Mediano plazo.

Qué de la acción: Fortalecer capacidades operativas y forenses para investigar cibercrimen y responder con rapidez, coordinación y trazabilidad.

Instituciones asociadas: Ministerio del Interior, Fiscalía General de la Nación.

Cómo de la acción: Dotar unidades de herramientas forenses, establecer protocolos operativos con reguladores y Fiscalía e instalar registro sistemático de incidentes.

Salida de la acción: Unidades forenses equipadas y protocolos vigentes con registro de incidentes en operación.

Costos y justificación

- **Costo económico: medio.** Requiere tecnología forense, herramientas, y recursos humanos especializados (además de costos de actualización permanente).
- **Costo de gestión: medio.** Exige protocolos comunes con Fiscalía y actores relevantes, estandarización de procesos, registro de incidentes y coordinación para sostener tiempos de respuesta y calidad probatoria.

Articulación con otros ejes

- Eje 5.6 Sistema de justicia criminal: coordinación con Fiscalía y admisibilidad de evidencia.

Minirreporte citado

Fortalecer capacidades operativas y forenses implica pasar de esquemas de investigación artesanal a flujos reproducibles de investigación, sustentados en herramientas técnicas, procedimientos estandarizados y capacidad de despliegue territorial. La evidencia muestra que, en el ámbito del cibercrimen, la efectividad investigativa depende crecientemente

de la estandarización de procesos, la disponibilidad de tecnología forense y la capacidad de gestionar grandes volúmenes de casos de forma consistente y trazable.

En este marco, el uso de herramientas de análisis avanzado e inteligencia artificial aplicadas a conjuntos agregados de denuncias permite identificar regularidades, agrupar casos vinculados y apoyar el triage investigativo, contribuyendo a una asignación más eficiente de recursos y a la investigación de fenómenos de mayor escala, como fraudes electrónicos masivos. Estas herramientas operan como soporte analítico a la investigación penal, sin sustituir la valoración probatoria ni las decisiones jurisdiccionales.

Asimismo, la incorporación de tecnología forense especializada, la creación de nodos regionales y el uso de laboratorios móviles permiten descentralizar la atención, reducir tiempos de respuesta y elevar la movilidad operativa, fortaleciendo la capacidad del Estado para investigar ciberdelitos en todo el territorio y sostener la judicialización efectiva de los casos.

Fuentes de la acción

- Fuente 2 - Encuentros por Seguridad.
- Fuente 5 - Propuestas técnicas del Ministerio del Interior.

Subcomponentes claves

- SC01: Fortalecer unidades especializadas y dotarlas de herramientas forenses digitales para la investigación y análisis de evidencia.
- SC02: Implementar herramientas de gestión investigativa y analítica aplicada a conjuntos de denuncias para apoyar el triage de casos y la investigación de fenómenos complejos.
- SC03: Asegurar coordinación Ministerio del Interior-Fiscalía y calidad probatoria digital: preservación y recolección de evidencia, cadena de custodia, estándares de documentación y conformación de paquete probatorio utilizable para judicialización, con tiempos y responsabilidades definidos.

Acción 5.5-04 - Inteligencia y análisis de amenazas cibernéticas

Vinculación con objetivos del eje: La acción contribuye a los objetivos del eje al reducir ceguera operativa mediante información accionable sobre amenazas y vulnerabilidades.

Vinculación con línea estratégica: Capacidad institucional de respuesta e investigación.

Descripción estratégica: Organizar capacidades de *threat intelligence* y análisis para priorizar defensas y apoyar investigación.

Naturaleza de la intervención: Fortalecimiento institucional.

Temporalidad de la acción: Mediano plazo.

Qué de la acción: Desarrollar capacidad de recolección y análisis de inteligencia de amenazas.

Instituciones asociadas: Ministerio del Interior, Ministerio de Defensa Nacional, Fiscalía General de la Nación, Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento.

Cómo de la acción: Monitoreo, análisis y priorización de amenazas.

Salida de la acción: Boletines analíticos y alertas de amenazas.

Costos y justificación

- **Costo económico:** medio. Demanda capacidades analíticas, herramientas, acceso a fuentes/telemetría y perfiles especializados, con financiamiento recurrente para sostener calidad.
- **Costo de gestión:** medio. Requiere procesos regulares de recolección, análisis, priorización y emisión de alertas, más articulación con respuesta e investigación para que los productos sean accionables.

Articulación con otros ejes

- Eje 5.6 Sistema de justicia criminal: cadena de custodia digital y respuesta judicial consistente.

Minirreporte citado

La inteligencia y el análisis de amenazas cibernéticas parten de un hecho básico: el repertorio de ataques es amplio, heterogéneo y evoluciona con rapidez, lo que limita la efectividad de respuestas reactivas basadas en casos aislados. Las síntesis en inteligencia cibernética subrayan la necesidad de clasificar amenazas, identificar patrones recurrentes y transfor-

mar grandes volúmenes de información —telemetría técnica, denuncias y reportes— en insumos analíticos accionables para la priorización.

Los enfoques más sólidos se apoyan en visibilidad operativa, conciencia situacional y ciclos de retroalimentación que permiten ajustar hipótesis, focalizar recursos y mejorar la detección temprana de campañas, modus operandi y actores persistentes. En este marco, el uso de técnicas de análisis avanzado e inteligencia artificial para identificar patrones en conjuntos agregados de denuncias de estafas y fraudes electrónicos aparece como una aplicación prioritaria para el triage analítico, la priorización de riesgos y el apoyo a la toma de decisiones, sin sustituir las funciones propias de la investigación penal.

Con todo, la evidencia disponible sigue siendo limitada: si bien estas herramientas muestran buen desempeño en la identificación de patrones y anomalías, no existe aún evidencia empírica robusta que confirme impactos causales sostenidos sobre la reducción de ataques o fraudes consumados. En consecuencia, su adopción debería realizarse mediante pilotos con datos locales, métricas claras de desempeño y evaluación continua, orientados a generar aprendizaje institucional y evidencia aplicada en el contexto uruguayo.

Fuentes de la acción

- Fuente 2 - Encuentros por Seguridad.
- Fuente 3 - Participación digital y aportes ciudadanos.
- Fuente 4 - Qué funciona para reducir la violencia, el delito y la reincidencia en Uruguay: una revisión rápida de la evidencia.
- Fuente 5 - Propuestas técnicas del Ministerio del Interior.

Subcomponentes claves

- SC01: Integrar y explotar fuentes de información relevantes para el análisis de amenazas cibernéticas.
- SC02: Desarrollar analítica avanzada e inteligencia artificial para la identificación de patrones, campañas y dinámicas recurrentes.
- SC03: Implementar procesos de triage analítico y priorización de fenómenos según riesgo y daño potencial.
- SC04: Producir inteligencia accionable para orientar la priorización y apoyar la toma de decisiones, sin sustituir las funciones propias de la investigación penal.
- SC05: Asegurar coordinación Ministerio del Interior-Fiscalía y calidad de evidencia digital cuando corresponda: preservación temprana, cadena de custodia, criterios de documentación y umbrales de escalamiento desde la respuesta operativa/inteligencia hacia investigación y eventual judicialización.

Acción 5.5-05 - Capacitación especializada en ciberdelincuencia y ciberseguridad

Vinculación con objetivos del eje: La acción contribuye a los objetivos del eje al asegurar capacidades técnicas y legales suficientes mediante formación continua de operadores clave.

Vinculación con línea estratégica: Capacidad institucional de respuesta e investigación.

Descripción estratégica: Implementar programas de capacitación con módulos técnicos, legales y operativos, con certificación y ejercicios prácticos.

Naturaleza de la intervención: Fortalecimiento institucional.

Temporalidad de la acción: Corto plazo.

Qué de la acción: Implementar capacitación especializada en ciberdelincuencia y ciberseguridad para operadores técnicos, policiales y judiciales.

Instituciones asociadas: Ministerio de Defensa Nacional, Ministerio del Interior, Fiscalía General de la Nación, Poder Judicial, Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento, sector productivo (p. ej., el bancario), academia.

Cómo de la acción: Diseñar currícula modular con casos prácticos, certificar competencias y actualizar contenidos según amenazas y cambios normativos.

Salida de la acción: Plan de capacitación con certificación y actualización periódica para roles clave. En este marco, se incluye el tema en el Plan de Estudios 2026 de la Dirección Nacional de Educación Policial.

Costos y justificación

- **Costo económico: bajo.** Demanda principalmente horas docentes, diseño curricular, certificación y actualización; puede apalancarse en alianzas con academia/sector productivo.
- **Costo de gestión: medio.** Requiere identificar roles, sostener rutas de formación continua, asegurar cobertura territorial y actualizar contenidos según amenazas y cambios normativos.

Articulación con otros ejes

- Eje 5.6 Sistema de justicia criminal: estándares comunes para investigación y proceso.

Minirreporte citado

La evidencia sugiere que el fortalecimiento de capacidades en cibercrimen y ciberseguridad requiere estrategias de formación diferenciadas, alineadas con los distintos roles y funciones que intervienen en la investigación penal. Los enfoques más efectivos combinan formación continua, aprendizaje práctico y actualización periódica, y advierten que las capacitaciones aisladas o generalistas tienden a tener impactos limitados y poco sostenibles.

En este marco, resulta clave distinguir entre formación académica general, orientada a la adquisición de marcos conceptuales y fundamentos teóricos; formación técnico-profesional especializada, enfocada en el uso sistemático de herramientas, procedimientos y estándares operativos; y entrenamiento aplicado, basado en simulaciones, casos y ejercicios prácticos. La articulación coherente de estos tipos de formación contribuye a consolidar capacidades institucionales, mejorar la calidad técnica de las intervenciones y fortalecer la solidez probatoria en investigaciones que involucran evidencia digital.

Fuentes de la acción

- Fuente 2 - Encuentros por Seguridad.
- Fuente 3 - Participación digital y aportes ciudadanos.
- Fuente 5 - Propuestas técnicas del Ministerio del Interior.

Subcomponentes claves

- SC01: Diseñar módulos de capacitación para policía, Fiscalía, justicia y técnicos.
- SC02: Implementar formación práctica con ejercicios y certificación.
- SC03: Actualizar contenidos y alinear con cambios normativos y amenazas emergentes.

Acción 5.5-06 - Normativa y protocolos para evidencia digital y prueba electrónica

Vinculación con objetivos del eje: La acción contribuye a los objetivos del eje al asegurar que investigaciones y procesos judiciales puedan usar evidencia digital con validez, preservación y trazabilidad.

Vinculación con línea estratégica: Marco legal y calidad probatoria digital.

Descripción estratégica: Actualizar reglas y protocolos para preservación, cadena de custodia y uso de evidencia electrónica.

Naturaleza de la intervención: Normativa.

Temporalidad de la acción: Corto plazo.

Qué de la acción: Fortalecer normativa y protocolos de evidencia digital para asegurar preservación, cadena de custodia y uso efectivo en procesos judiciales.

Instituciones asociadas: Ministerio del Interior, Fiscalía General de la Nación, Poder Judicial, Poder Legislativo, academia, sociedad civil organizada.

Cómo de la acción: Estandarizar cadena de custodia, actualizar guías de admisibilidad y asegurar coordinación técnica para extracción y análisis forense.

Salida de la acción: Protocolos de evidencia digital vigentes y capacidades forenses alineadas a estándares.

Costos y justificación

- **Costo económico: bajo.** Predominan costos operativos (diseño de protocolos, capacitación, adecuaciones procedimentales); las inversiones mayores se concentran en capacidades forenses vinculadas.
- **Costo de gestión: medio.** Exige coordinación interinstitucional para estandarizar cadena de custodia, admisibilidad y flujos de trabajo, más entrenamiento sostenido para que los protocolos se apliquen de forma consistente.

Articulación con otros ejes

- Eje 5.2 Violencia de género y contra niñas, niños y adolescentes: investigación de delitos digitales cuando aplique.
- Eje 5.6 Sistema de justicia criminal: judicialización y estándares probatorios.

Minirreporte citado

El conocimiento sobre evidencia digital es consistente en un punto central: sin protocolos claros, trazabilidad y procedimientos estandarizados, la producción de la prueba se debilita, los procesos penales se demoran o los casos fracasan. Las guías internacionales —como las de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito— resaltan la necesidad de procedimientos operativos estándar (SOPs) que ordenen la obtención, preservación y análisis de evidencia digital, así como los criterios de producción, documentación y reproducibilidad de la prueba, y la alineación de flujos de trabajo entre policía, Fiscalía y órganos judiciales para asegurar su admisibilidad en juicio. En este marco, la ausencia de un capítulo específico sobre evidencia digital en el Código del Proceso Penal constituye un déficit normativo relevante; su incorporación permitiría definir reglas claras sobre datos volátiles y replicables, cadena de custodia digital, garantías de autenticidad, integridad y reproducibilidad, y los estándares de valoración y control judicial de la prueba, con salvaguardas orientadas a proteger los derechos fundamentales y fortalecer la judicialización efectiva de los casos con evidencia digital.

Fuentes de la acción

- Fuente 2 - Encuentros por Seguridad.
- Fuente 3 - Participación digital y aportes ciudadanos.
- Fuente 8 - Informe sobre coordinación del Sistema de Justicia Penal.

Subcomponentes claves

- SC01: Definir y estandarizar protocolos para la obtención, preservación y cadena de custodia de la evidencia digital, asegurando su trazabilidad y reproducibilidad.
- SC02: Actualizar marcos normativos y guías técnicas específicas para la admisibilidad, producción y valoración de la prueba digital en el proceso penal.
- SC03: Asegurar coordinación Ministerio del Interior-Fiscalía y calidad probatoria digital: preservación y recolección de evidencia, cadena de custodia, estándares de documentación y conformación de paquete probatorio utilizable para judicialización, con tiempos y responsabilidades definidos.
-

Acción 5.5-07 - Normativa para facilitar el control del ciberdelincuencia

Vinculación con objetivos del eje: La acción contribuye a los objetivos del eje al mejorar capacidad del Estado para prevenir y mitigar ciberdelincuencia con herramientas legales y administrativas claras.

Vinculación con línea estratégica: Marco legal y calidad probatoria digital.

Descripción estratégica: Implementar normativa de prevención y represión de ciberdelincuencia con mecanismos operativos y coordinación interinstitucional.

Naturaleza de la intervención: Normativa.

Temporalidad de la acción: Corto plazo.

Qué de la acción: Actualizar y operacionalizar la normativa de ciberdelincuencia para habilitar medidas administrativas y coordinación interinstitucional efectiva para el bloqueo de sitios web y recursos digitales maliciosos.

Instituciones asociadas: Ministerio del Interior, Fiscalía General de la Nación, Poder Judicial, Poder Legislativo.

Cómo de la acción: Reglamentar procedimientos, definir mecanismos de bloqueo administrativo y protocolos de coordinación con Fiscalía.

Salida de la acción: Reglamentación y protocolos vigentes para aplicación de medidas administrativas y coordinación.

Costos y justificación

- **Costo económico: bajo.** Los requerimientos presupuestales son acotados y se concentran en diseño normativo, protocolos y soporte legal-técnico.
- **Costo de gestión: medio.** Además del texto normativo, requiere traducir la norma a procedimientos operativos, coordinación con Fiscalía y reguladores, y mecanismos de control/garantías para evitar uso discrecional o ineficaz.

Articulación con otros ejes

- Eje 5.6 Sistema de justicia criminal: articulación con Fiscalía y proceso.

Minirreporte citado

Actualizar y operacionalizar normativa para control del ciberdelincuencia requiere traducir la Ley 20.327 y sus reglamentaciones en herramientas utilizables, con criterios, plazos y controles. Esta iniciativa plantea, por ejemplo, mecanismos administrativos de inhabilitación

o bloqueo de recursos digitales usados para delitos, y enmarca el objetivo de fortalecer capacidades estatales con un abordaje integral que combine herramientas penales, procesales y administrativas.

Fuentes de la acción

- Fuente 5 - Propuestas técnicas del Ministerio del Interior.

Subcomponentes claves

- SC01: Precisar el alcance, supuestos de aplicación y definiciones legales vinculadas al uso manifiesto y reiterado de recursos digitales para la comisión de ciberdelitos.
- SC02: Establecer criterios normativos, garantías y límites para la adopción de medidas administrativas de inhabilitación o bloqueo de recursos digitales, asegurando proporcionalidad, debido proceso y protección de derechos fundamentales.
- SC03: Definir las competencias y responsabilidades de los organismos intervinientes —Ministerio del Interior, autoridad reguladora y sistema de justicia— en la adopción, control y revisión de las medidas previstas.
- SC04: Asegurar coordinación Ministerio del Interior-Fiscalía y calidad probatoria digital: preservación y recolección de evidencia, cadena de custodia, estándares de documentación y conformación de paquete probatorio utilizable para judicialización, con tiempos y responsabilidades definidos.

Acción 5.5-08 - Defensa y detección cibernética con capacidades técnicas y automatización

Vinculación con objetivos del eje: La acción contribuye a los objetivos del eje al aumentar capacidad de prevención y detección temprana de amenazas cibernéticas para reducir impacto de incidentes.

Vinculación con línea estratégica: Gestión de riesgos sistémicos y resiliencia de infraestructuras.

Descripción estratégica: Desplegar herramientas de detección y respuesta, con capacidades de análisis automatizado y procedimientos operativos asociados.

Naturaleza de la intervención: Multicomponente.

Temporalidad de la acción: Mediano plazo.

Qué de la acción: Implementar capacidades de defensa y detección para identificar amenazas cibernéticas tempranamente y reducir impacto de incidentes.

Instituciones asociadas: Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento, Ministerio del Interior, Ministerio de Defensa Nacional.

Cómo de la acción: Desplegar monitoreo, detección y alertas, e incorporar automatización para triage y respuesta inicial con procedimientos asociados. Acción liderada por el Centro de Operaciones de Seguridad de la Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento.

Salida de la acción: Sistema de detección y alertas en producción con *playbooks* operativos y escalamiento a respuesta a incidentes.

Costos y justificación

- **Costo económico: medio.** Requiere inversión y gasto operativo para herramientas, licencias, infraestructura, soporte y mantenimiento, con escalamiento progresivo para sostener desempeño.
- **Costo de gestión: medio.** Demanda definición de procedimientos (*playbooks*), operación 24/7 o escalable, coordinación entre equipos y rutinas de respuesta para que la capacidad no quede nominal.

Articulación con otros ejes

- Eje 5.6 Sistema de justicia criminal: coordinación para investigación y judicialización.
- Eje 5.7 Sistema de prevención del delito y la violencia: protección de servicios públicos prioritarios y confianza.

Minirreporte citado

La evidencia disponible en defensa y detección cibernética es relativamente reciente y está dominada por estudios técnicos y revisiones sistemáticas. En conjunto, muestra que las defensas técnicas y basadas en inteligencia artificial presentan un desempeño sólido en tareas específicas —en particular detección de *phishing*, análisis de malware e informática forense—, mientras que otras capacidades, como *threat hunting* y analítica de amenazas internas, resultan prometedoras pero requieren validación en entornos reales. La evidencia sugiere que los mayores saltos de capacidad no provienen de una herramienta aislada, sino de la combinación de controles técnicos, telemetría, analítica y automatización integradas en flujos operativos.

Fuentes de la acción

- Fuente 2 - Encuentros por Seguridad.
- Fuente 4 - Qué funciona para reducir la violencia, el delito y la reincidencia en Uruguay: una revisión rápida de la evidencia.

Subcomponentes claves

- SC01: Implementar capacidades de detección y monitoreo temprano de amenazas.
- SC02: Incorporar analítica y automatización para priorización, triage y contención inicial.
- SC03: Asegurar coordinación MI-Fiscalía y calidad de evidencia digital cuando corresponda: preservación temprana, cadena de custodia, criterios de documentación y umbrales de escalamiento desde la respuesta operativa/inteligencia hacia investigación y eventual judicialización.

Acción 5.5-09 - Seguridad de sistemas, encriptación y protección de datos

Vinculación con objetivos del eje: La acción contribuye a los objetivos del eje al reducir impacto de incidentes asegurando arquitectura segura, protección de datos y prácticas robustas de encriptación.

Vinculación con línea estratégica: Gestión de riesgos sistémicos y resiliencia de infraestructuras.

Descripción estratégica: Definir estándares de seguridad de sistemas, protección de datos y continuidad operativa con auditoría y controles.

Naturaleza de la intervención: Multicomponente.

Temporalidad de la acción: Mediano plazo.

Qué de la acción: Fortalecer seguridad de sistemas, encriptación y protección de datos para aumentar resiliencia del Estado ante incidentes.

Instituciones asociadas: Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento.

Cómo de la acción: Definir estándares de arquitectura segura y control de accesos, fortalecer cifrado y gestión de claves e instalar auditoría y continuidad operativa.

Salida de la acción: Estándares de seguridad y políticas de cifrado adoptadas, con auditoría y continuidad operativa implementadas.

Costos y justificación

- **Costo económico: alto.** Exige inversión significativa en arquitectura, herramientas, modernización, auditoría y gestión, además de costos recurrentes de mantenimiento y actualización.
- **Costo de gestión: alto.** La implementación suele ser compleja (migraciones, gestión de claves, control de accesos, auditoría, continuidad), requiere priorización por criticidad, despliegue por fases y coordinación técnica sostenida.

Articulación con otros ejes

- Eje 5.6 Sistema de justicia criminal: preservación de evidencia y trazabilidad.
- Eje 5.7 Sistema de prevención del delito y la violencia: continuidad y confianza en servicios digitales.

Minirreporte citado

La evidencia sobre seguridad de sistemas y arquitecturas técnicas destaca la eficacia de controles de endurecimiento, segmentación, detección temprana y cifrado, con resultados que dependen críticamente de una implementación validada y operada con criterios de resiliencia. Las revisiones recomiendan despliegues por fases, con objetivos de servicio claros y modos de contingencia definidos, para evitar riesgos derivados de reconfiguraciones no validadas.

En protección de datos y arquitectura de sistemas, la literatura identifica enfoques avanzados —como cifrado homomórfico, arquitecturas autoadaptativas y soluciones *en edge/fog computing*— como herramientas prometedoras pero costosas, cuyo impacto depende de un uso selectivo. La evidencia sugiere priorizar inversiones tempranas en autenticación robusta, gestión de claves y detección de intrusiones en el borde, y desplegar soluciones más complejas de forma focalizada, mediante pilotos que permitan evaluar desempeño, costos y reducción efectiva de incidentes.

Fuentes de la acción

- Fuente 4 - Qué funciona para reducir la violencia, el delito y la reincidencia en Uruguay: una revisión rápida de la evidencia.

Subcomponentes claves

- SC01: Definir y aplicar estándares de arquitectura segura y control de accesos en sistemas clave.
- SC02: Fortalecer prácticas de encriptación y gestión de claves para la protección de información sensible.
- SC03: Implementar mecanismos de auditoría y continuidad operativa para fortalecer la resiliencia ante incidentes.

DO6. Implementación del Eje 5.6 - Sistema de justicia criminal

Propósito

Este documento organiza la base técnica y trazable del Eje 5.6 en fichas por acción. No establece compromisos rígidos ni reemplaza los instrumentos de gestión específicos de cada acción. Orienta decisiones de implementación, priorización presupuestal y ajuste periódico con base en evidencia.

Cómo leer este apartado

El texto abre con una síntesis del eje y con la configuración de sus líneas estratégicas. Luego presenta fichas de acción con un estándar común para facilitar revisión política y técnica. Cada ficha cierra con fuentes resumidas y subcomponentes claves para facilitar ajustes de implementación.

Síntesis del eje

El eje organiza 17 acciones priorizadas en 4 líneas estratégicas. La lógica de trabajo conecta el encuadre estratégico del texto principal con la definición de cada acción. La distribución temporal registrada por acción es: corto: 9, mediano: 8, largo: 0. Esta estructura permite ajustar decisiones de implementación sin perder coherencia con los objetivos del eje.

Líneas estratégicas del eje

Las líneas estratégicas ordenan la secuencia de implementación y agrupan acciones con una misma lógica.

LE01 - Gobernanza e información para la conducción del sistema

- Acciones cubiertas: 5.6-01, 5.6-02
- Implicancia operativa principal: Asegurar gobernanza, coordinación y estándares de implementación para sostener 2 acciones de forma consistente.

LE02 - Organización policial y capacidades operativas.

- Acciones cubiertas: 5.6-03, 5.6-04, 5.6-05, 5.6-06, 5.6-07, 5.6-08, 5.6-09
- Implicancia operativa principal: Priorizar investigación y calidad de evidencia para ejecutar 7 acciones con resultados verificables.

LE03 - Flujo penal, alternativas y justicia restaurativa

- Acciones cubiertas: 5.6-10, 5.6-11, 5.6-12
- Implicancia operativa principal: Coordinar la secuencia y trazabilidad de 3 acciones con reglas compartidas.

LE04 - Sistema penitenciario y condiciones de encierro.

- Acciones cubiertas: 5.6-13, 5.6-14, 5.6-15, 5.6-16, 5.6-17
- Implicancia operativa principal: Secuenciar gestión penitenciaria, seguridad intramuros y reintegración para ejecutar 5 acciones con trazabilidad.

Fichas de acción

Acción 5.6-01 - Coordinación estratégica en materia de política criminal

Vinculación con objetivos del eje: La acción contribuye a los objetivos del eje al fortalecer la gobernanza y la coordinación estratégica del sistema de justicia criminal, promoviendo la convergencia de prioridades generales de política criminal y la coherencia del accionar estatal entre las instituciones involucradas.

Vinculación con línea estratégica: Gobernanza e información para la conducción del sistema.

Descripción estratégica: Instalar un ámbito permanente de coordinación estratégica interinstitucional entre policía, Fiscalía, Poder Judicial y sistema penitenciario, orientado a ordenar la política criminal como política pública mediante acuerdos explícitos, sin afectar las atribuciones legales ni la autonomía funcional de cada institución.

Naturaleza de la intervención: Fortalecimiento institucional.

Temporalidad de la acción: Corto plazo. La acción puede implementarse sobre la base de la institucionalidad vigente, mediante acuerdos interinstitucionales explícitos, con la creación de un Ministerio de Justicia en el mediano y largo plazo.

Qué de la acción: Establecer un espacio estable de coordinación estratégica para la definición de orientaciones comunes en materia de política criminal, incluyendo prioridades generales, criterios compartidos de actuación y reglas de articulación interinstitucional.

Instituciones asociadas: Ministerio del Interior, Fiscalía General de la Nación, Poder Judicial, Instituto Nacional de Rehabilitación.

Cómo de la acción: Conformar un ámbito de coordinación interinstitucional con reglas claras de funcionamiento, orientado a: favorecer la convergencia de prioridades estratégicas de política criminal; armonizar criterios generales de actuación entre instituciones; clarificar reglas comunes para gestión integrada y el flujo de información; y reducir desajustes de coordinación que afectan la coherencia del sistema. Todo ello respetando la independencia técnica, funcional y jurisdiccional de los actores involucrados. Se deben analizar experiencias antecedentes al respecto, como la del Consejo de Política Criminal y Penitenciaria.

Salida de la acción: Ámbito de coordinación estratégica interinstitucional constituido y en funcionamiento, con acuerdos explícitos de orientación común y mecanismos formales de articulación entre instituciones. A mediano y largo plazo, creación de un Ministerio de Justicia para consolidar esta coordinación.

Costos y justificación

- **Costo económico: bajo.** Predomina costo de coordinación/secretaría técnica y soporte analítico, no inversión pesada. Palanca de contención: estructura liviana con productos verificables.

- **Costo de gestión: medio.** Exige rutinas estables (agenda, actas, seguimiento) para que la coordinación produzca decisiones y no solo deliberación. Condición mínima: tablero de compromisos y escalamiento.

Articulación con otros ejes

- La acción articula transversalmente con todos los ejes del PNSP.

Minirreporte citado

La fragmentación del sistema de justicia penal y la ausencia de una política criminal explícita y coordinada limitan la eficacia del accionar estatal. Los Encuentros por Seguridad destacan la necesidad de instalar ámbitos estables de coordinación estratégica entre las instituciones del sistema, como condición para ordenar prioridades, reducir discrecionalidades informales y fortalecer la gobernanza del sistema.

Fuentes de la acción

- Fuente 2 - Encuentros por Seguridad.
- Fuente 8 - Informe sobre coordinación del Sistema de Justicia Penal.

Subcomponentes claves

- SC01: Ámbito interinstitucional de coordinación estratégica. Constitución de un espacio permanente de articulación entre las instituciones del sistema de justicia criminal, con reglas claras de funcionamiento y participación, orientado a la coordinación estratégica sin afectar atribuciones legales ni autonomía funcional.
- SC02: Priorización estratégica común de la política criminal. Identificación y acuerdo de prioridades generales compartidas en materia de política criminal, orientadas a mejorar la coherencia del accionar estatal y reducir la fragmentación interinstitucional.
- SC03: Orientaciones comunes y criterios generales de actuación. Definición concertada de orientaciones estratégicas y criterios generales de actuación interinstitucional, respetando los mandatos y la independencia técnica, fiscal y jurisdiccional de cada organismo.
- SC04: Articulación, integridad y previsibilidad interinstitucional. Establecimiento de mecanismos formales de articulación que permitan abordar desajustes de coordinación, reducir la dependencia de arreglos informales y fortalecer la integridad, la transparencia y la confianza entre instituciones.

Acción 5.6-02 - Sistema Integral de Indicadores sobre el Sistema de Justicia Penal (SIISJP)

Vinculación con objetivos del eje: La acción contribuye a los objetivos del eje al instalar métricas e instrumentos comunes para el seguimiento del desempeño del sistema de justicia penal, con indicadores comparables que permiten monitorear flujos de casos, *attrition* penal, cuellos de botella y resultados a lo largo de la cadena penal, apoyando la coordinación y el ajuste interinstitucional.

Vinculación con línea estratégica: Gobernanza e información para la conducción del sistema.

Descripción estratégica: Diseñar y desplegar el SIISJP como herramienta interinstitucional de lectura sistémica del funcionamiento del sistema de justicia penal, orientada a fortalecer la planificación, la coordinación y la toma de decisiones basadas en evidencia entre los distintos eslabones del proceso penal.

Naturaleza de la intervención: Fortalecimiento institucional.

Temporalidad de la acción: Corto plazo. La acción puede iniciarse con el diseño institucional, la validación de indicadores prioritarios y la construcción de una línea de base común, con ajustes progresivos según disponibilidad de datos y evidencia de uso.

Qué de la acción: Instalar un sistema integrado de indicadores y tableros que permita medir de forma continua la eficacia, eficiencia, cobertura, calidad y equidad del sistema de justicia penal, con foco en flujos de casos, pérdidas de eficacia (*attrition*) y desempeño sistémico agregado.

Instituciones asociadas: Ministerio del Interior, Instituto Nacional de Rehabilitación, Fiscalía General de la Nación, Poder Judicial.

Cómo de la acción: Validar interinstitucionalmente una matriz de indicadores alineada con estándares internacionales; construir líneas de base comparables; asegurar niveles mínimos de interoperabilidad y trazabilidad entre registros administrativos; y producir tableros e informes de uso regular para instancias de coordinación, planificación y gestión del sistema de justicia penal.

Salida de la acción: Matriz de indicadores del sistema de justicia penal validada, líneas de base consolidadas y tableros operativos disponibles para el seguimiento periódico del desempeño institucional y sistémico.

Costos y justificación

- **Costo económico: medio.** Integración de datos, desarrollo de capacidades técnicas y tableros/informes; escalable por fases. Qué escala el costo: interoperabilidad y calidad de datos.

- **Costo de gestión: alto.** Coordinación sostenida, reglas técnicas comunes y rutinas de uso real (si no, queda “tablero decorativo”). Condición mínima: uso obligatorio en decisiones y ciclos de revisión.

Articulación con otros ejes

- La acción articula transversalmente con todos los ejes del PNSP.

Minirreporte citado

La mejora del desempeño del sistema de justicia penal depende de contar con indicadores comparables y trazables que permitan identificar flujos, *attrition* penal y cuellos de botella en toda la cadena penal. El SIISJP propone pasar de diagnósticos fragmentados o episódicos a una lectura sistémica y continua, orientada a apoyar la gestión, la planificación y el ajuste de la política criminal.

Fuentes de la acción

- Fuente 2 - Encuentros por Seguridad.
- Fuente 5 - Propuestas técnicas del Ministerio del Interior.

Subcomponentes claves

- SC01: Gobernanza técnica e interinstitucional del sistema de indicadores. Definir y poner en funcionamiento un esquema de gobernanza técnica del SIISJP, con roles claros entre las instituciones participantes, reglas de validación de indicadores y criterios comunes de uso de la información para coordinación y gestión.
- SC02: Matriz de indicadores y definición metodológica común. Diseñar y validar una matriz priorizada de indicadores del sistema de justicia penal, alineada con estándares internacionales, que cubra flujos de casos, *attrition* penal y desempeño institucional y sistémico, con definiciones técnicas comparables y criterios de desagregación acordados.
- SC03: Línea de base y medición de flujos del sistema penal. Construir una línea de base común del funcionamiento del sistema de justicia penal, con énfasis en el seguimiento de flujos entre etapas, identificación de cuellos de botella y pérdidas de eficacia a lo largo de la cadena penal.
- SC04: Interoperabilidad mínima y trazabilidad de registros. Asegurar niveles mínimos de interoperabilidad entre los registros administrativos existentes, mediante identificadores comunes y protocolos de intercambio, que permitan la trazabilidad básica de casos entre policía, Fiscalía, Poder Judicial y sistema penitenciario.

- SC05: Tableros operativos y uso regular para la gestión. Desarrollar tableros de control sintéticos y comparables para uso regular en instancias de coordinación y decisión ejecutiva interinstitucional, orientados a priorizar intervenciones, ajustar procesos y apoyar decisiones basadas en evidencia.
- SC06: Capacidades técnicas y sostenibilidad operativa. Fortalecer capacidades técnicas para la producción, análisis y uso estratégico de indicadores, asegurando rutinas de actualización, revisión periódica del sistema y sostenibilidad institucional del SI-ISJP en el tiempo.

Acción 5.6-03 - Organización y funcionamiento de la institución policial

Vinculación con objetivos del eje: La acción contribuye a los objetivos del eje al mejorar la organización interna, la capacidad de conducción y la rendición de cuentas de la institución policial, reduciendo discrecionalidades, fortaleciendo la previsibilidad de la carrera y creando condiciones institucionales estables para la eficacia, legitimidad y sostenibilidad de las reformas.

Vinculación con línea estratégica: Gobernanza, datos, integridad y transparencia.

Descripción estratégica: La acción aborda de manera integral la organización y el funcionamiento interno de la institución policial, con foco en la estructura de la carrera, la pirámide jerárquica y los sistemas de evaluación y control. Busca alinear funciones, responsabilidades e incentivos con criterios claros de mérito, desempeño y conducta institucional, fortaleciendo la capacidad real de conducción, supervisión y rendición de cuentas.

Naturaleza de la intervención: Fortalecimiento institucional.

Temporalidad de la acción: Mediano plazo. Puede iniciarse con revisiones normativas y procedimentales, ajustes organizacionales y fortalecimiento de sistemas de evaluación, con consolidación progresiva.

Qué de la acción: Fortalecer la organización de la institución policial mediante reglas claras y previsibles de carrera y ascenso, una estructura jerárquica equilibrada y sistemas efectivos de control del desempeño, rendición de cuentas y prevención de la corrupción.

Instituciones asociadas: Ministerio del Interior.

Cómo de la acción: Ordenar las trayectorias laborales y los sistemas de ascenso, incorporando criterios objetivos de mérito, formación, desempeño y conducta. Corregir desbalances estructurales en la pirámide jerárquica, alineando grados, funciones efectivas y necesidades operativas. Fortalecer mecanismos de evaluación del desempeño, con foco en responsabilidad jerárquica, conducción de personal y cumplimiento de estándares operativos y éticos. Reforzar los sistemas de rendición de cuentas y control interno, incluyendo prevención y detección temprana de riesgos de corrupción, integrándolos al funcionamiento ordinario de la institución.

Salida de la acción: Marco actualizado de carrera y ascensos; estructura jerárquica más equilibrada; sistema operativo de evaluación del desempeño; y mecanismos fortalecidos de rendición de cuentas y control interno.

Costos y justificación

- **Costo económico: bajo.** Puede iniciarse con cambios organizacionales y normativos; los costos grandes aparecen si hay expansión de capacidades o incentivos. Qué escala el costo: rediseños de carrera, tecnología y formación asociada.

- **Costo de gestión: alto.** Transición compleja: rediseño de procesos, gobernanza interna, implementación por fases y control de cumplimiento. Condición mínima: plan de transición con hitos verificables.

Articulación con otros ejes

- La acción articula de manera transversal con todos los ejes del PNSP.

Minirreporte citado

La evidencia comparada y los diagnósticos institucionales indican que los sistemas policiales con reglas claras de carrera y ascenso, estructuras jerárquicas equilibradas y mecanismos efectivos de evaluación y rendición de cuentas presentan mejores niveles de desempeño, mayor coherencia organizacional y menor vulnerabilidad a prácticas discrecionales o corruptas. La previsibilidad en las trayectorias laborales y el control sistemático del desempeño son factores clave para la sostenibilidad y legitimidad de las reformas policiales.

Fuentes de la acción

- Fuente 3 - Participación digital y aportes ciudadanos.
- Fuente 6 - Informe sobre Modernización Policial, Ministerio del Interior.
- Fuente 8 - Informe sobre coordinación del Sistema de Justicia Penal.

Subcomponentes claves

- SC01: Ordenamiento de la carrera policial y reglas de progresión. Revisión y fortalecimiento de las reglas que estructuran la carrera policial, incorporando criterios claros, previsibles y trazables para el ingreso, la progresión y los ascensos, basados en mérito, formación, desempeño y conducta institucional. El objetivo es reducir discrecionalidades, alinear incentivos y fortalecer la previsibilidad de las trayectorias laborales.
- SC02: Adecuación de la estructura jerárquica y capacidad de conducción. Corrección de desbalances estructurales en la pirámide jerárquica policial, alineando grados, funciones efectivas y responsabilidades de mando. Este subcomponente apunta a fortalecer la capacidad real de conducción, supervisión y control operativo, evitando sobrerrepresentación jerárquica y vacíos de mando en niveles críticos.
- SC03: Evaluación del desempeño jerárquico y responsabilidad funcional. Diseño e implementación de mecanismos sistemáticos de evaluación del desempeño, con foco en la conducción de personal, el cumplimiento de estándares operativos y éti-

cos, y la gestión de recursos. La evaluación se integra como herramienta regular de gestión y rendición de cuentas, y no como instancia excepcional o reactiva.

- SC04: Integridad institucional, control interno y prevención de la corrupción. Fortalecimiento de los sistemas de control interno, auditoría y prevención de la corrupción, integrándolos al funcionamiento ordinario de la institución. Incluye mecanismos preventivos, detección temprana de riesgos y trazabilidad básica de decisiones y conductas relevantes, reforzando la confianza interna y externa.

Acción 5.6-04 - Policiamiento guiado por la inteligencia (ILP)

Vinculación con objetivos del eje: La acción contribuye a los objetivos del eje al fortalecer la investigación criminal y la capacidad de conducción policial, mejorando la priorización de fenómenos, casos y territorios, la asignación de recursos y la toma de decisiones basada en evidencia en tiempo útil, especialmente frente a criminalidad compleja.

Vinculación con línea estratégica: Investigación, capacidades operativas y profesionalización.

Descripción estratégica: La acción implementa un modelo de gestión policial orientado por la inteligencia, en el que la información, el análisis criminal y la producción de inteligencia guían de manera sistemática la planificación estratégica, la conducción táctica y el despliegue operativo. El enfoque se basa en un ciclo continuo de inteligencia que conecta producción de información, análisis, decisión, acción y retroalimentación, superando esquemas fragmentados y reactivos.

Naturaleza de la intervención: Fortalecimiento institucional.

Temporalidad de la acción: Corto plazo. La implementación puede iniciarse con definiciones de conducción, reglas de funcionamiento y fortalecimiento de capacidades analíticas existentes, con consolidación progresiva del modelo en el mediano plazo.

Qué de la acción: Implementar un modelo de Policiamiento guiado por la inteligencia (ILP) como enfoque transversal de conducción policial, integrando información proveniente de investigación criminal, patrullaje territorial, policía comunitaria orientada a problemas y otras funciones policiales, para orientar de forma regular la priorización, el despliegue operativo y la evaluación del desempeño.

Instituciones asociadas: Ministerio del Interior.

Cómo de la acción: Definir un marco de conducción ILP que establezca reglas claras para el uso de información e inteligencia en la toma de decisiones estratégicas, tácticas y operativas. Fortalecer la gobernanza de la información policial, asegurando interoperabilidad, calidad y consistencia de los datos que alimentan el ciclo de inteligencia. Consolidar capacidades analíticas e inteligencia criminal como función central de la conducción policial, con productos orientados a decisión. Integrar análisis criminal, planificación y despliegue territorial en un ciclo continuo de inteligencia, con mecanismos de retroalimentación y aprendizaje institucional. Asegurar el uso regular y obligatorio de productos de inteligencia en instancias de planificación, conducción y evaluación del desempeño policial.

Salida de la acción: Modelo ILP definido y en funcionamiento; ciclo de inteligencia institucionalizado; funciones analíticas consolidadas; y decisiones estratégicas, tácticas y operativas orientadas sistemáticamente por productos de inteligencia.

Costos y justificación

- **Costo económico: medio.** Requiere capacidades analíticas, sistemas, formación y sostén operativo. Qué escala el costo: integración de fuentes y tecnificación.
- **Costo de gestión: alto.** Exige cambio de prácticas, rutinas de análisis–tarea–evaluación, coordinación y supervisión para evitar “inteligencia sin operación” o viceversa. Condición mínima: ciclo ILP con métricas y revisión periódica.

Articulación con otros ejes

- La acción articula de manera transversal con todos los ejes del PNSP.

Minirreporte citado

La evidencia empírica comparada indica que los cuerpos policiales que operan bajo modelos de gestión orientados por inteligencia presentan mejores resultados frente a fenómenos de criminalidad compleja que aquellos basados en respuestas predominantemente reactivas. Estudios de evaluación y revisiones sistemáticas muestran que la integración de información, el análisis criminal sistemático y su uso regular en la conducción estratégica y operativa se asocian con una mayor capacidad de priorización por daño y riesgo, una asignación más eficiente de recursos y una reducción de la fragmentación interna. Asimismo, la institucionalización de ciclos de inteligencia con retroalimentación contribuye a mejorar la consistencia del despliegue operativo y el desempeño policial en contextos de alta complejidad criminal.

Fuentes de la acción

- Fuente 6 - Informe sobre Modernización Policial, Ministerio del Interior.

Subcomponentes claves

- SC01: Conducción policial orientada por inteligencia. Definición e institucionalización del modelo ILP como criterio rector de conducción policial, asegurando que la inteligencia oriente de forma regular las decisiones estratégicas, tácticas y operativas.
- SC02: Ciclo de inteligencia policial integrado. Implementación de un ciclo continuo de inteligencia que articule producción de información, análisis criminal, toma de decisiones, despliegue y retroalimentación, reduciendo la fragmentación entre funciones policiales.
- SC03: Gobernanza e interoperabilidad de la información policial. Fortalecimiento de reglas comunes, estándares y flujos de información que aseguren calidad, consistencia e interoperabilidad de los datos que alimentan el modelo ILP.

- SC04: Capacidades analíticas e inteligencia criminal. Desarrollo y consolidación de capacidades especializadas de análisis criminal e inteligencia aplicada, con productos orientados a priorización, focalización territorial y evaluación del desempeño.
- SC05: Uso operativo y aprendizaje institucional. Incorporación sistemática de productos de inteligencia en la planificación, el despliegue y la evaluación policial, con mecanismos de aprendizaje institucional y ajuste continuo.

Acción 5.6-05 - Operativa policial basada en evidencia y estandarizada

Vinculación con objetivos del eje: La acción contribuye a los objetivos del eje al mejorar la eficacia y consistencia de la operativa policial en territorio, reduciendo la variabilidad de respuestas, elevando la calidad de la primera línea de intervención y fortaleciendo la capacidad preventiva y disuasiva frente a fenómenos delictivos de alta incidencia.

Vinculación con línea estratégica: Investigación, capacidades operativas y profesionalización.

Descripción estratégica: La acción consolida un modelo operativo policial focalizado y estandarizado, orientado a concentrar esfuerzos en problemas, lugares y momentos de mayor impacto delictivo, mediante procedimientos claros, coordinación táctica efectiva y articulación territorial entre comisarías, patrullaje focalizado y unidades especializadas. El enfoque busca estabilizar la gestión en todo el territorio, sin perder adaptación a contextos locales.

Naturaleza de la intervención: Fortalecimiento institucional.

Temporalidad de la acción: Mediano plazo.

Qué de la acción: Fortalecer la operativa policial en territorio mediante la focalización en puntos calientes y problemas prioritarios, la estandarización de procedimientos clave y la mejora de la coordinación táctica, integrando patrullaje focalizado, PCOP, PADO y el rol de las comisarías.

Instituciones asociadas: Ministerio del Interior.

Cómo de la acción: Estandarizar procedimientos clave para la primera línea de respuesta, asegurando consistencia y calidad en la intervención policial. Consolidar el patrullaje focalizado en puntos calientes, con reglas claras de selección, dosificación y supervisión. Fortalecer la Policía Comunitaria Orientada a Problemas (PCOP) como enfoque sistemático de prevención y resolución de problemas recurrentes. Articular funcionalmente PCOP, patrullaje focalizado y programas de despliegue intensivo como el PADO, evitando superposiciones y maximizando impacto. Reforzar el rol de las comisarías como unidades centrales de prevención, gestión territorial y coordinación operativa, clarificando funciones, procedimientos y vínculos con unidades especializadas.

Salida de la acción: Procedimientos estandarizados y vigentes; patrullaje focalizado y PCOP integrados a la operativa regular; comisarías fortalecidas como nodos territoriales; y reducción de la variabilidad territorial del desempeño policial.

Costos y justificación

- **Costo económico: bajo.** Predomina reasignación y mejora de rutinas; no requiere grandes inversiones iniciales. Qué escala el costo: expansión de supervisión y analítica.

- **Costo de gestión: medio.** Requiere estandarización, entrenamiento, control de calidad y disciplina de ejecución para evitar heterogeneidad territorial.
- **Condición mínima:** protocolos operativos y auditoría de cumplimiento.

Articulación con otros ejes

- La acción articula de manera transversal con todos los ejes del PNSP.

Minirreporte citado

La evidencia empírica comparada muestra que las estrategias de policiamiento focalizado en puntos calientes producen reducciones significativas del delito y la violencia cuando se implementan de forma concentrada, sostenida y con supervisión efectiva, sin generar efectos relevantes de desplazamiento. Asimismo, la evidencia indica que el policiamiento orientado a la solución de problemas logra impactos más duraderos cuando se aplica como un enfoque sistemático, basado en análisis, intervención focalizada y evaluación continua, y no como acciones aisladas.

La integración de estos enfoques con procedimientos estandarizados y una organización territorial apoyada en comisarías con roles claros contribuye a reducir la variabilidad territorial del desempeño policial y a sostener resultados preventivos en el tiempo. En ausencia de coordinación, supervisión y disciplina operativa, estos efectos tienden a debilitarse.

Fuentes de la acción

- Fuente 4 - Qué funciona para reducir la violencia, el delito y la reincidencia en Uruguay: una revisión rápida de la evidencia.
- Fuente 6 - Informe sobre Modernización Policial, Ministerio del Interior.
- Fuente 17 - Manual de seguridad pública basada en evidencias. Qué funciona y qué no funciona en la prevención de la violencia.

Subcomponentes claves

- SC01: Procedimientos operativos estandarizados y supervisión. Definición y aplicación de procedimientos clave comunes para la primera línea de respuesta, con reglas claras de ejecución, supervisión efectiva y control de calidad, reduciendo errores evitables y variabilidad territorial del desempeño.
- SC02: Patrullaje focalizado en áreas calientes. Implementación disciplinada y sostenida de patrullaje focalizado en puntos calientes, con criterios explícitos de selección de lugares y momentos, dosificación adecuada y seguimiento regular de resultados, conforme a la evidencia empírica disponible.

- SC03: Policía Comunitaria Orientada a Problemas (PCOP). Consolidación del enfoque PCOP como componente estructural de la operativa preventiva, orientado a la identificación, análisis y resolución de problemas recurrentes en territorio, articulado con el patrullaje focalizado y otras intervenciones.
- SC04: Rol de las comisarías e integración territorial. Fortalecimiento de las comisarías como nodos centrales de gestión territorial, coordinación operativa y prevención, asegurando su articulación funcional con patrullaje focalizado, PCOP y programas de despliegue intensivo como el PADO.

Acción 5.6-06 - Formación policial

Vinculación con objetivos del eje: La acción contribuye a los objetivos del eje al fortalecer de manera sostenida las capacidades técnicas del personal policial, mejorando la calidad de la prevención, la investigación y el análisis del delito, y reduciendo brechas entre diseño estratégico y desempeño operativo.

Vinculación con línea estratégica: Investigación, capacidades operativas y profesionalización.

Descripción estratégica: La acción integra la formación inicial y la formación continua en un sistema formativo coherente, orientado a asegurar que el personal policial cuente con las competencias necesarias para desempeñarse en contextos de criminalidad compleja, con estándares homogéneos de calidad y actualización permanente.

Naturaleza de la intervención: Fortalecimiento institucional.

Temporalidad de la acción: Mediano plazo. Puede iniciarse de inmediato mediante ajustes curriculares, definición de trayectorias formativas y fortalecimiento de la formación en servicio, con consolidación progresiva.

Qué de la acción: Fortalecer la formación policial inicial y continua, alineando contenidos, metodologías y prácticas con las funciones efectivamente desempeñadas en prevención, investigación y análisis del delito.

Instituciones asociadas: Ministerio del Interior.

Cómo de la acción: Consolidar trayectorias formativas especializadas en áreas prioritarias, en particular Investigación Policial, Análisis Criminal, y Seguridad y Prevención. Implementar un sistema de formación permanente en servicio, orientado a funciones esenciales, que permita actualizar, certificar y homogeneizar competencias a lo largo de la carrera policial. Vincular de manera explícita la formación con destinos funcionales y necesidades territoriales, fortaleciendo la retroalimentación entre el sistema formativo y la operativa policial. Incorporar ajustes curriculares y metodológicos basados en evidencia de desempeño y evaluación continua.

Salida de la acción: Sistema formativo policial integrado; especializaciones consolidadas; formación en servicio institucionalizada; y mayor correspondencia entre perfiles formativos, funciones asignadas y necesidades territoriales.

Costos y justificación

- **Costo económico: medio.** Demanda recursos sostenidos (docencia, materiales, práctica, certificación, actualización). Qué escala el costo: cantidad de efectivos y nivel de especialización.

- **Costo de gestión: medio.** Requiere diseño curricular, coordinación con unidades operativas y mecanismos de evaluación (no solo asistencia). Condición mínima: malla por roles y estándares verificables.

Articulación con otros ejes

- La acción articula de manera transversal con todos los ejes del PNSP.

Minirreporte citado

La evidencia comparada indica que los sistemas policiales que integran formación inicial sólida, capacitación continua en servicio y trayectorias de especialización presentan mejores niveles de desempeño, adaptabilidad y consistencia operativa. Asimismo, la vinculación entre formación, funciones efectivas y evaluación del desempeño contribuye a reducir la obsolescencia técnica y a sostener mejoras en contextos de criminalidad compleja.

Fuentes de la acción

- Fuente 5 - Propuestas técnicas del Ministerio del Interior.
- Fuente 6 - Informe sobre Modernización Policial, Ministerio del Interior.

Subcomponentes claves

- SC01: Sistema integrado de formación inicial y continua. Articulación de ingreso, carrera y capacitación en un marco formativo único y coherente.
- SC02: Especializaciones formativas estratégicas. Consolidación de especializaciones en investigación policial, análisis criminal y seguridad y prevención.
- SC03: Formación permanente en servicio y vinculación con funciones. Implementación de capacitación continua orientada a funciones esenciales y necesidades territoriales.

Acción 5.6-07 - Prevención de la violencia institucional y uso legítimo de la fuerza

Vinculación con objetivos del eje: La acción contribuye a los objetivos del eje al reducir la violencia institucional y mejorar la calidad de la actuación policial, fortaleciendo la transparencia, la rendición de cuentas y la supervisión del uso de la fuerza.

Vinculación con línea estratégica: Gobernanza, datos, integridad y transparencia.

Descripción estratégica: La acción adopta un enfoque integral de prevención de la violencia institucional, combinando reglas claras sobre el uso legítimo de la fuerza, mecanismos efectivos de supervisión y rendición de cuentas, herramientas de transparencia y formación sistemática en procedimiento justo. El objetivo es reducir abusos, prevenir escaladas innecesarias de la coerción y fortalecer la legitimidad de la actuación policial, especialmente en contextos de alta presión operativa.

Naturaleza de la intervención: Fortalecimiento institucional.

Temporalidad de la acción: Corto plazo. Puede iniciarse con ajustes normativos y procedimentales, despliegue progresivo de herramientas de supervisión y fortalecimiento de la formación, con consolidación sostenida.

Qué de la acción: Prevenir la violencia institucional mediante estándares verificables de uso de la fuerza, supervisión activa, transparencia pública y formación orientada a la interacción justa entre policía y ciudadanía.

Instituciones asociadas: Ministerio del Interior, Instituto Nacional de Rehabilitación, Comisionado Parlamentario para el Sistema Penitenciario, Instituto Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo, Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, sociedad civil organizada.

Cómo de la acción: Establecer y actualizar protocolos claros de uso legítimo de la fuerza, con criterios de proporcionalidad, necesidad y legalidad. Implementar mecanismos de supervisión y trazabilidad de los incidentes de uso de la fuerza, integrados a los sistemas regulares de gestión y control. Fortalecer la transparencia y rendición de cuentas, mediante reportes sistemáticos y acceso público a información agregada sobre uso de la fuerza. Incorporar herramientas de registro y monitoreo, incluyendo dispositivos tecnológicos, para fortalecer la supervisión, la protección de derechos y la calidad probatoria. Institucionalizar la formación en procedimiento justo, orientada a mejorar la interacción cotidiana, reducir la escalada de conflictos y prevenir intervenciones coercitivas innecesarias.

Salida de la acción: Protocolos de uso de la fuerza actualizados; sistemas de supervisión y trazabilidad operativos; mecanismos de transparencia consolidados; herramientas de registro implementadas; y formación sistemática en procedimiento justo.

Costos y justificación

- **Costo económico: medio.** Formación, supervisión, sistemas de control y herramientas tecnológicas; retornos en legitimidad y reducción de conflictividad. Qué escala el costo: cobertura y densidad de supervisión.
- **Costo de gestión: alto.** Exige estándares sostenidos, supervisión activa, coordinación y capacidad de corrección rápida. Condición mínima: protocolos, registro y auditoría.

Articulación con otros ejes

- La acción articula de manera transversal con todos los ejes del PNSP.

Minirreporte citado

La evidencia empírica comparada indica que la combinación de protocolos claros de uso de la fuerza, supervisión efectiva, transparencia pública y formación en procedimiento justo reduce la probabilidad de abusos, mejora la percepción de legitimidad policial y disminuye la recurrencia de incidentes violentos. Los enfoques preventivos, integrados al funcionamiento ordinario de las instituciones policiales, resultan más efectivos y sostenibles que las respuestas exclusivamente reactivas o sancionatorias.

Fuentes de la acción

- Fuente 2 - Encuentros por Seguridad.
- Fuente 17 - Manual de seguridad pública basada en evidencias. Qué funciona y qué no funciona en la prevención de la violencia.

Subcomponentes claves

- SC01: Estándares y protocolos de uso legítimo de la fuerza. Reglas claras, verificables y actualizadas para la actuación policial.
- SC02: Supervisión, trazabilidad y rendición de cuentas. Mecanismos sistemáticos de monitoreo y control del uso de la fuerza.
- SC03: Transparencia y control externo. Publicación de información agregada y fortalecimiento de la supervisión independiente.
- SC04: Formación en procedimiento justo y prácticas preventivas. Entrenamiento continuo orientado a la interacción legítima y a la prevención de la escalada.

Acción 5.6-08 - Gestión de víctimas, testigos y fuentes humanas en investigaciones de alta complejidad

Vinculación con objetivos del eje: La acción contribuye a los objetivos del eje al fortalecer la capacidad del sistema de justicia penal para investigar y judicializar delitos complejos, en particular aquellos asociados a criminalidad organizada, mediante una gestión más eficaz, protegida y trazable de víctimas, testigos y fuentes humanas, reduciendo la impunidad y mejorando la sostenibilidad de la prueba en sede judicial.

Vinculación con línea estratégica: Investigación, capacidades operativas y profesionalización.

Descripción estratégica: La acción define un conjunto de componentes orientados a mejorar la identificación, protección y gestión integrada de las personas que aportan información y prueba clave en investigaciones de alta complejidad. El foco está puesto en fortalecer el uso efectivo del marco normativo vigente, mejorar la coordinación interinstitucional y reducir quiebres entre investigación, litigio y decisión judicial, especialmente en contextos de intimidación criminal.

Naturaleza de la intervención: Fortalecimiento institucional.

Temporalidad de la acción: Corto plazo.

Qué de la acción: Fortalecer la gestión de víctimas, testigos y fuentes humanas en investigaciones de alta complejidad, asegurando protección efectiva, disponibilidad procesal y producción temprana y sostenida de la prueba testimonial, así como el uso excepcional y regulado de fuentes humanas bajo criterios claros de legalidad, integridad y control, incorporando canales seguros y anónimos de denuncia como mecanismos complementarios de acceso inicial a información en contextos de alta intimidación, integrados a circuitos investigativos formales.

Instituciones asociadas: Ministerio del Interior, Fiscalía General de la Nación, Poder Judicial.

Cómo de la acción: Reforzar los mecanismos de protección, acompañamiento y resguardo procesal de víctimas y testigos en investigaciones complejas. Fortalecer la producción temprana, preservación y sostenibilidad de la prueba testimonial a lo largo del proceso penal. Ordenar y reglamentar el uso excepcional de fuentes humanas, incluyendo las figuras de colaborador, agente encubierto e informante, mediante criterios claros de legalidad, integridad, control y trazabilidad. Fortalecer canales seguros y anónimos de denuncia como instrumentos complementarios para la obtención temprana de información, con criterios claros de validación, uso responsable y protección de derechos. Mejorar la coordinación interinstitucional entre policía, Fiscalía y Poder Judicial para reducir quiebres entre investigación, litigio y decisión judicial.

Salida de la acción: Dispositivos fortalecidos de protección y gestión de víctimas, testigos y fuentes humanas; protocolos y criterios de actuación vigentes; y mayor sostenibilidad de la prueba testimonial en investigaciones y juicios por delitos complejos.

Costos y justificación

- **Costo económico: medio.** Requiere recursos sostenidos para protección, apoyos, logística y capacidades especializadas. Qué escala el costo: número de casos y nivel de riesgo.
- **Costo de gestión: alto.** Exige coordinación interinstitucional, continuidad y respuesta rápida; alto riesgo de “ruptura de cadena” si no hay trazabilidad. Condición mínima: circuito unificado y supervisión operativa.

Articulación con otros ejes

- La acción articula de manera transversal con todos los ejes del PNSP.

Minirreporte citado

En contextos de criminalidad organizada, la intimidación sobre víctimas, testigos y otras personas clave constituye una de las principales barreras para el esclarecimiento judicial. Los insumos de Encuentros por Seguridad y la revisión de experiencias comparadas señalan que la protección efectiva, la gestión integral de la prueba testimonial y reglas claras para el uso excepcional de fuentes humanas son condiciones necesarias para romper dinámicas de silencio, sostener la prueba en juicio y reducir la impunidad en delitos complejos.

Fuentes de la acción

- Fuente 2 - Encuentros por Seguridad.
- Fuente 8 - Informe sobre coordinación del Sistema de Justicia Penal.
- Fuente 9 - Estrategias para disminuir la violencia asociada al tráfico de drogas: una revisión de literatura.

Subcomponentes claves

- SC01: Protección y gestión de víctimas y testigos. Fortalecer los dispositivos de protección, acompañamiento y resguardo procesal de víctimas y testigos en investigaciones de alta complejidad.
- SC02: Producción y sostenibilidad de la prueba testimonial. Mejorar la producción temprana, preservación y uso sostenido de la prueba testimonial a lo largo del proceso penal.
- SC03: Regulación y control del uso de fuentes humanas. Ordenar y reglamentar el uso excepcional de fuentes humanas (colaborador, agente encubierto e informante) bajo criterios claros de legalidad, integridad, control y trazabilidad.

- SC04: Coordinación interinstitucional para investigaciones complejas. Fortalecer la coordinación entre policía, Fiscalía y Poder Judicial para reducir quiebres entre investigación, litigio y decisión judicial.
- SC05: Canales seguros y anónimos de denuncia. Desarrollar y fortalecer canales de denuncia anónima como mecanismos de acceso inicial a información en contextos de intimidación criminal, integrados a la investigación formal y sin valor probatorio directo.

Acción 5.6-09 - Videovigilancia y tecnología

Vinculación con objetivos del eje: La acción contribuye a los objetivos del eje al fortalecer la prevención focalizada y la investigación criminal, incrementando la capacidad del Estado para disuadir, detectar y esclarecer delitos mediante el uso estratégico de tecnologías de vigilancia y detección, con adecuada calidad probatoria, trazabilidad y control.

Vinculación con línea estratégica: La acción impulsa el despliegue y uso integrado de tecnologías de videovigilancia y detección como herramientas para ampliar la capacidad de vigilancia remota y recolección de información sobre personas y vehículos, con fines de disuasión, prevención focalizada y fortalecimiento de la persecución penal. El enfoque prioriza la articulación entre tecnología, análisis criminal y conducción operativa, evitando el uso aislado o inercial de herramientas tecnológicas.

Descripción estratégica: La acción define componentes operativos para desplegar videovigilancia y tecnología para apoyar prevención, respuesta e investigación con gobernanza y trazabilidad, con responsables claros, secuencia de trabajo y seguimiento de resultados.

Naturaleza de la intervención: Fortalecimiento institucional.

Temporalidad de la acción: Corto plazo. Puede iniciarse mediante la priorización de zonas críticas y la estandarización de protocolos de uso, con despliegue progresivo y ajustes basados en evidencia de desempeño.

Qué de la acción: Desplegar y utilizar estratégicamente sistemas de videovigilancia y tecnologías de detección para mejorar la prevención y la investigación de delitos, especialmente en espacios críticos, como áreas urbanas de alta concentración delictiva, unidades penitenciarias, rutas nacionales y otros entornos de alta movilidad y riesgo.

Instituciones asociadas: Ministerio del Interior, Instituto Nacional de Rehabilitación y otras agencias del gobierno nacional y subnacional.

Cómo de la acción: Implementar sistemas de videovigilancia orientados a la prevención focalizada y al apoyo a la investigación criminal, con criterios claros de ubicación y uso. Desplegar lectores automáticos de placas para el seguimiento de vehículos asociados a delitos, análisis de patrones de movilidad y reconstrucción de trayectorias delictivas. Incorporar tecnologías de detección de disparos para la identificación temprana de eventos de violencia armada y la mejora de la respuesta operativa. Establecer protocolos de uso, estándares de calidad probatoria y mecanismos de control, asegurando que la información generada sea útil para la investigación y la judicialización. Integrar la información producida a los procesos de análisis criminal y priorización, con trazabilidad de resultados y resguardos adecuados de derechos y garantías.

Salida de la acción: Tecnologías de videovigilancia y detección desplegadas en zonas prioritarias; protocolos de uso y control vigentes; información tecnológica integrada al análisis criminal; y mejora en la detección, seguimiento y esclarecimiento de delitos en espacios críticos.

Costos y justificación

- **Costo económico: alto.** Inversión en equipamiento, infraestructura, mantenimiento, almacenamiento, analítica y recambio tecnológico. Qué escala el costo: cobertura, calidad, ciberseguridad y mantenimiento.
- **Costo de gestión: medio.** Requiere operación 24/7, mantenimiento, protocolos de uso, integración con respuesta e investigación, y control de calidad.

Articulación con otros ejes

- La acción articula de manera transversal con todos los ejes del PNSP.

Minirreporte citado

La evidencia empírica comparada indica que la videovigilancia, los lectores automáticos de placas y las tecnologías de detección de disparos pueden contribuir a la prevención focalizada del delito y a la mejora del esclarecimiento y la respuesta cuando se despliegan de forma selectiva en espacios críticos y se integran a análisis criminal, reglas claras de uso y conducción operativa. La evidencia muestra que los efectos son contextuales y dependientes del diseño e implementación, y resultan más consistentes cuando estas herramientas forman parte de estrategias más amplias de prevención y persecución penal, y no de intervenciones tecnológicas aisladas.

Fuentes de la acción

- Fuente 2 - Encuentros por Seguridad.
- Fuente 5 - Propuestas técnicas del Ministerio del Interior.
- Fuente 17 - Manual de seguridad pública basada en evidencias. Qué funciona y qué no funciona en la prevención de la violencia.

Subcomponentes claves

- SC01: Vigilancia remota focalizada en espacios críticos. Despliegue estratégico de capacidades de vigilancia en zonas de alto riesgo para disuasión localizada, detección temprana y apoyo a la intervención policial.
- SC02: Monitoreo de movilidad y detección de eventos violentos. Uso de tecnologías para identificar desplazamientos y eventos de violencia armada, orientado a la respuesta operativa y a la investigación criminal.
- SC03: Integración operativa, calidad probatoria y garantías. Protocolos, estándares y controles para integrar la información tecnológica al análisis criminal y a la judicialización, con resguardo de derechos.

Acción 5.6-10 - Mecanismos de suspensión y sustitución de la pena y el proceso

Vinculación con objetivos del eje: La acción contribuye a los objetivos del eje al reducir la saturación del sistema penal y penitenciario mediante el uso racional, proporcional y controlado de derechos liberatorios, la suspensión condicional del proceso y mecanismos excepcionales de sustitución o aplazamiento de la prisión, permitiendo concentrar recursos institucionales en los casos de mayor gravedad y riesgo.

Vinculación con línea estratégica: Flujo penal proporcional, alternativas y justicia restaurativa.

Descripción estratégica: La acción define un conjunto de reformas normativas y criterios orientados a fortalecer instrumentos legales que permiten individualizar la respuesta penal, reducir el uso innecesario de la privación de libertad y ordenar los flujos del sistema de justicia criminal. El foco está puesto en asegurar reglas claras de elegibilidad, control judicial efectivo, monitoreo del cumplimiento y revisión periódica, evitando automatismos y garantizando coherencia con los fines de la pena.

Naturaleza de la intervención: Normativa.

Temporalidad de la acción: Corto plazo.

Qué de la acción: Fortalecer y ordenar normativamente los derechos liberatorios, la suspensión condicional del proceso y los mecanismos excepcionales de sustitución o aplazamiento de la prisión, como herramientas para reducir la prisionización excesiva y mejorar la eficiencia del sistema penal.

Instituciones asociadas: Ministerio del Interior, Instituto Nacional de Rehabilitación, Poder Legislativo, Poder Judicial.

Cómo de la acción: Actualizar y armonizar el marco normativo aplicable a la suspensión condicional del proceso, la redención de pena por trabajo o estudio y las formas excepcionales de sustitución o aplazamiento de la prisión. Definir criterios homogéneos de elegibilidad, pautas de decisión judicial y mecanismos de control del cumplimiento. Fortalecer sistemas de información y seguimiento para monitorear uso, resultados y eventuales desvíos. Promover prácticas judiciales consistentes que aseguren proporcionalidad, trazabilidad y revisión periódica de las medidas.

Salida de la acción: Marco normativo ajustado y criterios claros para el uso de derechos liberatorios y medidas alternativas; mayor utilización consistente y controlada; reducción de la presión sobre el sistema penitenciario.

Costos y justificación

- **Costo económico: bajo.** Principalmente ajuste normativo/procedimental y soporte operativo; el gasto grande aparece si se amplía supervisión asociada. Qué escala el costo: volumen de casos y monitoreo.

- **Costo de gestión: medio.** Requiere coordinación justicia-Fiscalía-defensa y rutinas de seguimiento para consistencia decisional. Condición mínima: guías operativas y trazabilidad básica del caso.

Articulación con otros ejes

- Eje 5.4 Narcotráfico y economías criminales: focalización de recursos en casos de mayor gravedad, evitando dilución por saturación del sistema.
- Eje 5.7 Sistema de prevención del delito y la violencia: fortalecimiento de medidas alternativas y continuidad de apoyos comunitarios para reducir reincidencia.

Minirreporte citado

La evidencia institucional y comparada indica que el uso excesivo de la prisión preventiva y de penas cortas de encarcelamiento genera efectos iatrogénicos, incrementa la reincidencia y sobrecarga al sistema penitenciario sin mejoras proporcionales en seguridad. Experiencias recientes en Uruguay muestran que la suspensión condicional del proceso, la redención de pena y otras medidas alternativas, cuando se aplican con criterios claros y control judicial efectivo, permiten reducir la saturación del sistema, mejorar la eficiencia de la respuesta penal y alinear la política criminal con los fines de rehabilitación y reinserción social.

Fuentes de la acción

- Fuente 2 - Encuentros por Seguridad.
- Fuente 5 - Propuestas técnicas del Ministerio del Interior.
- Fuente 8 - Informe sobre coordinación del Sistema de Justicia Penal.
- Fuente 13 - Libro blanco de la reforma penitenciaria.

Subcomponentes claves

- SC01: Reforma y armonización normativa. Ajustar el marco legal de la suspensión condicional del proceso, derechos liberatorios y sustitución de la prisión, asegurando coherencia y claridad.
- SC02: Criterios homogéneos de elegibilidad y decisión judicial. Definir pautas comunes para la aplicación de las medidas, evitando discrecionalidad excesiva y automatismos.
- SC03: Monitoreo y control del cumplimiento. Fortalecer sistemas de seguimiento, control judicial y revisión periódica de las medidas aplicadas.
- SC04: Evaluación de impactos sistémicos. Analizar efectos sobre saturación, reincidencia y eficiencia del sistema penal para ajustes basados en evidencia.

Acción 5.6-11 - Sistema de medidas alternativas a la privación de libertad

Vinculación con objetivos del eje: La acción contribuye a los objetivos del eje al reducir la saturación y las ineficiencias del sistema penal mediante el fortalecimiento y expansión de medidas alternativas a la privación de libertad, mejorando la proporcionalidad de las respuestas penales y concentrando los recursos penitenciarios en los casos de mayor riesgo. Asimismo, fortalece la calidad, supervisión y legitimidad de las respuestas penales en comunidad.

Vinculación con línea estratégica: Flujo penal proporcional, alternativas y justicia restaurativa.

Descripción estratégica: La acción define un marco integrado para el desarrollo, gestión y supervisión de medidas alternativas a la prisión, abordándolas como un sistema único con reglas comunes de elegibilidad, monitoreo y rendición de cuentas. El foco está puesto en consolidar la capacidad institucional de gestión, profesionalizar la supervisión en comunidad y asegurar coherencia entre la decisión judicial y la ejecución de las medidas, evitando fragmentación programática. La arquitectura incorpora un sistema de evaluación presentencial estandarizada como puerta de entrada, para determinar riesgo y necesidades, ordenar el desvío y sostener criterios homogéneos de elegibilidad y graduación en la decisión judicial.

Naturaleza de la intervención: Multicomponente.

Temporalidad de la acción: Mediano plazo.

Qué de la acción: Fortalecer y expandir el sistema de medidas alternativas a la privación de libertad, incluyendo sanciones comunitarias, supervisión en comunidad y programas de derivación a dispositivos especializados, aplicados de forma diferenciada según perfil de riesgo y necesidades.

Instituciones asociadas: Sociedad civil organizada, Fiscalía General de la Nación, Poder Judicial, Ministerio del Interior, Instituto Nacional de Rehabilitación, Ministerio de Desarrollo Social, y otras agencias nacionales y subnacionales del Estado.

Cómo de la acción: Fortalecer la capacidad gestora y operativa del órgano responsable de las medidas alternativas; definir criterios homogéneos de elegibilidad, graduación y exclusión; profesionalizar la supervisión en comunidad; implementar sistemas de monitoreo y respuesta ante incumplimientos mediante la incorporación de tecnología; y desplegar modalidades diferenciadas para perfiles específicos, incluyendo derivación por consumo problemático de drogas, programas para adolescentes y jóvenes, y medidas alternativas en casos de mujeres embarazadas o con hijos pequeños a cargo, con criterios reforzados de elegibilidad y salvaguardas específicas para la protección de las víctimas. implementar un sistema de evaluación presentencial estandarizada para sostener mecanismos consistentes de desvío y elegibilidad.

Salida de la acción: Sistema de medidas alternativas fortalecido y expandido, con mayor cobertura, supervisión efectiva, reducción del uso innecesario de la prisión y alivio sostenible de la presión sobre el sistema carcelario. Reducción de los costos económicos y de los efectos iatrogénicos de la privación de libertad.

Costos y justificación

- **Costo económico: medio.** Implica inversión en capacidad de supervisión en comunidad, dispositivos y articulación intersectorial; suele ser más costo-efectivo que expandir encierro. Qué escala el costo: cobertura territorial y densidad de supervisión.
- **Costo de gestión: alto.** Exige coordinación sostenida (jueces/Fiscalía/defensa/ ejecución/ servicios), continuidad de caso y trazabilidad para evitar fragmentación. Condición mínima: circuito único de gestión y tablero de seguimiento.

Articulación con otros ejes

- Eje 7 Sistema de prevención del delito y la violencia: continuidad de apoyos comunitarios para reducir reincidencia.

Minirreporte citado

La evidencia internacional y nacional coincide en que las medidas alternativas a la privación de libertad, cuando se aplican con criterios claros de elegibilidad, supervisión efectiva y servicios adecuados, reducen la reincidencia y alivian la presión sobre el sistema penitenciario sin comprometer la seguridad pública. Las sanciones comunitarias y los modelos de supervisión estructurada muestran efectos modestos pero consistentes en la reducción de reincidencia, especialmente en poblaciones de bajo y medio riesgo, siempre que se implementen con intensidad proporcional y seguimiento continuo.

Las intervenciones de derivación y tratamiento vinculadas a consumo problemático de drogas presentan mejores resultados cuando sustituyen la prisión por esquemas de tratamiento supervisado, con coordinación judicial y continuidad terapéutica, evitando respuestas meramente punitivas que tienden a aumentar la reincidencia.

De forma similar, los programas de derivación para jóvenes y adolescentes reducen la reincidencia y mejoran trayectorias educativas y laborales cuando priorizan respuestas tempranas, restaurativas y comunitarias, reservando la privación de libertad para casos de mayor riesgo.

Para Uruguay, los diagnósticos disponibles destacan que el principal desafío no es normativo sino institucional y operativo: fortalecer la capacidad de gestión, supervisión y evaluación de las medidas alternativas, mejorar los sistemas de información y asegurar coherencia entre criterios judiciales y capacidades de ejecución. La consolidación de una

arquitectura integrada de medidas alternativas aparece como una condición clave para reducir el uso excesivo de la prisión, mejorar la proporcionalidad de la respuesta penal y avanzar en una política de seguridad y justicia más eficaz y sostenible.

Fuentes de la acción

- Fuente 2 - Encuentros por Seguridad.
- Fuente 4 - Revisión de literatura científica internacional.
- Fuente 5 - Propuestas técnicas del Ministerio del Interior.
- Fuente 13 - Libro blanco de la reforma penitenciaria.

Subcomponentes claves

- SC01: Gobernanza y capacidad institucional de las medidas alternativas. Fortalecer la capacidad institucional responsable de la gestión, supervisión y articulación de las medidas alternativas, clarificando roles, responsabilidades y flujos operativos entre actores judiciales, administrativos y territoriales.
- SC02: Criterios de elegibilidad, evaluación presentencial y decisión judicial. Desarrollar y consolidar criterios homogéneos y basados en riesgo para la aplicación de medidas alternativas, apoyados en evaluación presentencial estandarizada para ordenar desvío, graduación y exclusión, asegurando proporcionalidad, consistencia en la toma de decisiones y foco en poblaciones aptas.
- SC03: Supervisión, seguimiento y apoyo en comunidad. Implementar esquemas de supervisión efectiva y acompañamiento en territorio, con incorporación de tecnología, intensidad proporcional al riesgo, integración de servicios y mecanismos claros de respuesta ante incumplimientos.
- SC04: Articulación con programas especializados. Integrar las medidas alternativas con dispositivos específicos cuando corresponda (tratamiento por consumo problemático, abordajes restaurativos, programas para jóvenes), sin fragmentar la gestión general del sistema.
- SC05: Sistemas de información, monitoreo y evaluación. Fortalecer los sistemas de información, trazabilidad de casos e indicadores de desempeño para monitorear cumplimiento, resultados y reincidencia, habilitando ajustes operativos y rendición de cuentas.

Acción 5.6-12 - Justicia restaurativa

Vinculación con objetivos del eje: La acción contribuye a los objetivos del eje al fortalecer el uso y la calidad de la justicia restaurativa como respuesta penal alternativa y complementaria, orientada a la reparación del daño, la responsabilización del infractor y la mejora de la convivencia, con resguardos efectivos para las víctimas y sin debilitar la respuesta penal en casos de mayor gravedad.

Vinculación con línea estratégica: Flujo penal proporcional, alternativas y justicia restaurativa.

Descripción estratégica: La acción define un marco programático para la incorporación progresiva y regulada de procesos de justicia restaurativa en el sistema penal, asegurando que su aplicación se realice con criterios claros de elegibilidad, facilitación profesional especializada, participación voluntaria e informada de las partes y adecuada articulación con el proceso penal formal. El foco está puesto en garantizar calidad, seguridad y efectos concretos de reparación, evitando usos indiscriminados o meramente descompresivos.

Naturaleza de la intervención: Programática.

Temporalidad de la acción: Mediano plazo.

Qué de la acción: Implementar procesos de justicia restaurativa como mecanismos penales alternativos y complementarios, orientados a la reparación del daño, la responsabilización del infractor y la mejora de la convivencia, con estándares homogéneos de calidad y protección de las víctimas.

Instituciones asociadas: Poder Judicial, Fiscalía General de la Nación, Ministerio del Interior.

Cómo de la acción: Definir criterios homogéneos de elegibilidad y exclusión de casos; establecer estándares de facilitación profesional y formación específica; asegurar participación voluntaria e informada de las partes; implementar resguardos efectivos de seguridad y protección para las víctimas; articular los procesos restaurativos con el sistema judicial formal; y establecer mecanismos de seguimiento y verificación del cumplimiento de los acuerdos restaurativos.

Salida de la acción: Procesos de justicia restaurativa operativos y regulados, con facilitadores capacitados, criterios de elegibilidad definidos, acuerdos restaurativos cumplidos y monitoreados, y mayor calidad y legitimidad de las respuestas penales alternativas.

Costos y justificación

- **Costo económico: medio.** Requiere facilitadores, formación, coordinación y dispositivos de seguimiento. Qué escala el costo: cobertura territorial y volumen de casos.

- **Costo de gestión: medio.** Demanda protocolos, articulación con justicia y capacidades para sostener calidad (no “derivación sin seguimiento”). Condición mínima: circuito operativo y métricas simples de cumplimiento/resultado.

Articulación con otros ejes

- Eje 5.7 Sistema de prevención del delito y la violencia: continuidad de apoyos y reducción de reincidencia mediante respuestas no punitivas de calidad.

Minirreporte citado

La evidencia comparada indica que la justicia restaurativa puede mejorar la satisfacción de las víctimas, fortalecer la responsabilización de los infractores y generar reducciones modestas pero consistentes en la reincidencia cuando se aplica con criterios claros de selección de casos, facilitación profesional especializada y seguimiento efectivo de los acuerdos. Los efectos positivos dependen fuertemente de la calidad de la implementación, la voluntariedad de la participación y la adecuada protección de las víctimas, por lo que se recomienda su despliegue progresivo y evaluable.

Fuentes de la acción

- Fuente 2 - Encuentros por Seguridad.
- Fuente 17 - Manual de seguridad pública basada en evidencias. Qué funciona y qué no funciona en la prevención de la violencia.

Subcomponentes claves

- SC01: Criterios de elegibilidad y exclusión. Definir de forma clara los tipos de casos aptos y no aptos para justicia restaurativa.
- SC02: Facilitación profesional y formación. Capacitar facilitadores especializados y establecer estándares de calidad del proceso.
- SC03: Protección y participación de las víctimas. Asegurar voluntariedad, seguridad, acompañamiento y resguardos efectivos.
- SC04: Seguimiento y cumplimiento de acuerdos. Implementar mecanismos de verificación, monitoreo y respuesta ante incumplimientos.
- SC05: Evaluación y aprendizaje. Medir resultados en reparación, satisfacción de las partes y reincidencia para ajuste continuo.

Acción 5.6-13 - Descentralización y autonomía del sistema penitenciario

Vinculación con objetivos del eje: La acción contribuye a los objetivos del eje al impulsar un cambio normativo que permita descentralizar y fortalecer institucionalmente el sistema penitenciario, mejorando su gobernanza, capacidad de gestión y sostenibilidad, como condición para avanzar en mejores condiciones de encierro y reintegración social y reducir la reincidencia.

Vinculación con línea estratégica: Sistema penitenciario y condiciones de encierro.

Descripción estratégica: La acción define los lineamientos para un proceso de reforma normativa orientado a dotar al sistema penitenciario de mayor autonomía técnica y capacidad de conducción, clarificando funciones, responsabilidades y mecanismos de rendición de cuentas. El foco está puesto en corregir debilidades estructurales del arreglo institucional vigente y consolidar una rectoría técnica clara de la política penitenciaria como política pública, diferenciada de las funciones de persecución del delito.

Naturaleza de la intervención: Normativa.

Temporalidad de la acción: Corto plazo.

Qué de la acción: Impulsar una reforma normativa que habilite la descentralización y autonomía del sistema penitenciario, fortaleciendo su capacidad de planificación estratégica, gestión integral y rendición de cuentas, y asegurando condiciones institucionales para la sostenibilidad de las políticas penitenciarias.

Instituciones asociadas: Ministerio del Interior, Instituto Nacional de Rehabilitación, Poder Legislativo.

Cómo de la acción: Elaborar y tramitar una propuesta normativa que redefina el marco institucional del sistema penitenciario; establecer principios claros de autonomía técnica, gobernanza, control y coordinación interinstitucional; y diseñar un esquema de transición que permita implementar la descentralización sin afectar la continuidad operativa del sistema.

Salida de la acción: Marco normativo aprobado o en curso de aprobación que habilite la descentralización y autonomía del sistema penitenciario, con principios de gobernanza definidos y hoja de ruta para su implementación progresiva.

Costos y justificación

- **Costo económico: medio.** Los costos principales suelen concentrarse en etapas posteriores (reingeniería, capacidades, sistemas). Qué escala el costo: alcance de la reforma y necesidades de soporte.

- **Costo de gestión: medio.** Requiere coordinación sostenida y gestión cuidadosa de transición (roles, procesos, continuidad operativa). Condición mínima: plan de transición con hitos y control de riesgos.

Articulación con otros ejes

- La acción articula de manera transversal con todos los ejes del PNSP.

Minirreporte citado

Los diagnósticos técnicos nacionales y la experiencia comparada indican que los sistemas penitenciarios con mayor autonomía técnica y claridad de rectoría presentan mejores condiciones para la planificación estratégica, la profesionalización de la gestión y la rendición de cuentas. La descentralización, cuando se implementa de forma gradual y con controles adecuados, contribuye a reducir la fragmentación institucional y a sostener reformas penitenciarias en el tiempo.

Fuentes de la acción

- Fuente 2 - Encuentros por Seguridad.
- Fuente 5 - Propuestas técnicas del Ministerio del Interior.
- Fuente 8 - Informe sobre coordinación del Sistema de Justicia Penal.
- Fuente 13 - Libro blanco de la reforma penitenciaria.

Subcomponentes claves

- SC01: Reforma del marco normativo. Definir y tramitar los cambios legales necesarios para habilitar la descentralización y autonomía del sistema penitenciario.
- SC02: Gobernanza y rectoría técnica. Establecer principios claros de conducción, responsabilidades, control y rendición de cuentas del sistema penitenciario.
- SC03: Transición institucional y continuidad operativa. Diseñar un esquema de implementación progresiva que asegure continuidad del servicio penitenciario durante el proceso de descentralización.
- SC04: Coordinación interinstitucional. Definir mecanismos estables de articulación con el resto del sistema de justicia penal y con políticas sociales vinculadas a la reintegración.

Acción 5.6-14 - Construir y operar centros penales de máxima seguridad

Vinculación con objetivos del eje: La acción contribuye a los objetivos del eje al aislar perfiles de alta peligrosidad y liderazgo criminal, reduciendo su capacidad de ejercer control, coordinación y violencia desde el sistema penitenciario, y fortaleciendo la seguridad intramuros y la gobernabilidad del sistema penal.

Vinculación con línea estratégica: Sistema penitenciario y condiciones de encierro.

Descripción estratégica: La acción define los componentes operativos, institucionales y de control necesarios para diseñar, construir y operar centros penales de máxima seguridad, orientados a la segregación rigurosa de PPL de muy alto riesgo, bajo criterios claros de clasificación, régimen diferenciado y supervisión permanente. El foco está puesto en reducir la reproducción de dinámicas criminales intramuros, limitar la capacidad de mando y comunicación ilícita desde prisión y mejorar la gestión estratégica del sistema penitenciario.

Naturaleza de la intervención: Fortalecimiento institucional.

Temporalidad de la acción: Mediano plazo.

Qué de la acción: Diseñar, construir y operar dos centros penales de máxima seguridad, con una capacidad aproximada de 50 PPL cada uno, destinados a alojar perfiles de muy alto riesgo, conforme a criterios técnicos de clasificación, evaluación periódica y régimen diferenciado.

Instituciones asociadas: Instituto Nacional de Rehabilitación.

Cómo de la acción: Definir estándares operativos y arquitectónicos específicos para máxima seguridad; establecer criterios rigurosos de ingreso, permanencia y egreso basados en evaluación de riesgo; diseñar y aplicar un régimen penitenciario diferenciado; capacitar personal especializado; e implementar sistemas de monitoreo permanente de condiciones de detención, seguridad, integridad institucional y resultados en términos de control criminal intramuros.

Salida de la acción: Dos centros penales de máxima seguridad contruidos y operativos, con régimen diferenciado, personal capacitado, protocolos vigentes y sistemas de monitoreo de desempeño y condiciones.

Costos y justificación

- **Costo económico: alto.** Inversión significativa en infraestructura especializada, tecnología de seguridad, operación y formación de personal. Qué escala el costo: número de plazas, nivel tecnológico y régimen operativo.
- **Costo de gestión: alto.** Exige supervisión sostenida, control institucional y evaluación continua para evitar desvíos, deterioro del régimen o reproducción de prácticas informales. Condición mínima: gobernanza fuerte y auditoría.

Articulación con otros ejes

- Eje 5.1 Homicidios: reducción de la violencia asociada a dinámicas carcelarias y al mando criminal desde prisión.
- Eje 5.4 Narcotráfico y economías criminales: limitación de la coordinación de economías ilícitas desde el sistema penitenciario.

Minirreporte citado

La evidencia comparada y los aportes de Encuentros por Seguridad indican que los centros de máxima seguridad de escala acotada, con clasificación estricta y régimen diferenciado, pueden contribuir a reducir la capacidad de liderazgo criminal intramuros cuando se integran a una política penitenciaria más amplia, con controles efectivos, evaluación periódica y resguardo de garantías. La propuesta considera la construcción de dos establecimientos de tamaño reducido, orientados a aislar núcleos de liderazgo criminal de los grandes complejos penitenciarios.

Fuentes de la acción

- Fuente 2 - Encuentros por Seguridad.
- Fuente 5 - Propuestas técnicas del Ministerio del Interior.

Subcomponentes claves

- SC01: Diseño y criterios de clasificación. Definir criterios técnicos de ingreso, permanencia y egreso, basados en evaluación de riesgo y revisión periódica.
- SC02: Infraestructura y régimen diferenciado. Diseñar y construir infraestructura adecuada a máxima seguridad y aplicar un régimen penitenciario específico, con controles reforzados.
- SC03: Personal especializado y control institucional. Seleccionar, formar y supervisar personal especializado, con mecanismos de control, integridad y rendición de cuentas.
- SC04: Monitoreo de condiciones y resultados. Implementar sistemas de seguimiento sobre seguridad, derechos, gobernabilidad intramuros y efectos sobre la dinámica criminal.

Acción 5.6-15 - Fiscalía penitenciaria

Vinculación con objetivos del eje: La acción contribuye a los objetivos del eje al fortalecer la persecución penal de los delitos cometidos en el ámbito penitenciario, incluyendo violencia intramuros, economías ilegales y hechos de corrupción, reduciendo la impunidad, mejorando la gobernabilidad del sistema y fortaleciendo la protección de derechos en contexto de encierro.

Vinculación con línea estratégica: Sistema penitenciario y condiciones de encierro.

Descripción estratégica: La acción define los componentes necesarios para crear y consolidar una Fiscalía penitenciaria especializada, con capacidad de intervención sostenida en los centros de reclusión. El foco está puesto en superar abordajes reactivos o fragmentados, dotando al sistema penal de presencia fiscal especializada, continuidad investigativa y articulación sistemática con la gestión penitenciaria, sin afectar las garantías procesales ni la independencia funcional de la Fiscalía General de la Nación.

Naturaleza de la intervención: Fortalecimiento institucional.

Temporalidad de la acción: Corto plazo.

Qué de la acción: Implementar una Fiscalía penitenciaria especializada para investigar de forma sistemática los delitos cometidos en contexto de encierro, con énfasis en hechos de violencia grave, economías ilegales, corrupción y responsabilidades penales vinculadas al funcionamiento del sistema penitenciario.

Instituciones asociadas: Instituto Nacional de Rehabilitación, Ministerio del Interior, Fiscalía General de la Nación.

Cómo de la acción: Crear una unidad fiscal especializada con dedicación exclusiva; definir criterios claros de competencia y priorización de casos de alto impacto; establecer protocolos formales de coordinación con el Instituto Nacional de Rehabilitación y otras áreas del Ministerio del Interior; y desarrollar capacidades específicas para la investigación de delitos intramuros, incluyendo análisis de economías ilícitas y hechos de corrupción.

Salida de la acción: Fiscalía penitenciaria especializada operativa, con cartera priorizada de casos, protocolos interinstitucionales vigentes y producción sistemática de información sobre delitos y respuestas penales en el ámbito penitenciario.

Costos y justificación

- **Costo económico: medio.** Recursos humanos especializados, soporte operativo y eventualmente despliegue territorial. Qué escala el costo: cobertura, turnos y carga de casos.

- **Costo de gestión: alto.** Demanda coordinación fluida con administración penitenciaria, justicia y control; riesgo de cuellos por información y acceso. Condición mínima: protocolos, trazabilidad y capacidad de respuesta.

Articulación con otros ejes

- Eje 5.4 Narcotráfico y economías criminales: investigación de economías ilícitas en cárceles.
- Eje 5.1 Homicidios: reducción de violencia vinculada a control carcelario.
- Eje 5.7 Sistema de prevención del delito y la violencia: reinserción y reducción de reincidencia.

Minirreporte citado

La evidencia comparada y los aportes de Encuentros por Seguridad señalan que la especialización fiscal en el ámbito penitenciario contribuye a reducir la impunidad, mejorar el esclarecimiento de delitos intramuros y limitar la reproducción de economías ilegales y prácticas corruptas en contextos de encierro, siempre que cuente con mandato claro y articulación institucional efectiva.

Fuentes de la acción

- Fuente 2 - Encuentros por Seguridad.
- Fuente 5 - Propuestas técnicas del Ministerio del Interior.

Subcomponentes claves

- SC01: Diseño institucional y mandato funcional. Definir competencia, alcance, criterios de priorización y recursos mínimos de la Fiscalía penitenciaria.
- SC02: Capacidades investigativas especializadas. Desarrollar equipos y metodologías para la investigación de violencia intramuros, economías ilegales y corrupción.
- SC03: Articulación y rendición de cuentas. Establecer protocolos de coordinación con el sistema penitenciario y mecanismos de seguimiento, indicadores y evaluación del desempeño.

Acción 5.6-16 - Control de la corrupción en el sistema penitenciario

Vinculación con objetivos del eje: La acción contribuye a los objetivos del eje al prevenir, detectar y sancionar la corrupción en el sistema penitenciario, reduciendo su rol como habilitante de economías ilícitas, violencia intramuros y captura institucional, y fortaleciendo la seguridad, los derechos y la legitimidad del sistema.

Vinculación con línea estratégica: Sistema penitenciario y condiciones de encierro.

Descripción estratégica: La acción define los componentes necesarios para implementar una política integral de integridad penitenciaria, orientada a reducir riesgos de corrupción estructural y prácticas ilícitas en el funcionamiento cotidiano de los establecimientos. El enfoque combina prevención, control, detección temprana y persecución, con responsabilidades claras, secuencia de implementación y seguimiento sistemático de resultados.

Naturaleza de la intervención: Fortalecimiento institucional.

Temporalidad de la acción: Mediano plazo.

Qué de la acción: Reducir la corrupción en el sistema penitenciario mediante la identificación de riesgos elevados, el fortalecimiento de controles internos y externos, la protección de denunciantes y la articulación con mecanismos de investigación penal, con el fin de limitar economías ilícitas y violencia asociada.

Instituciones asociadas: Ministerio del Interior, Instituto Nacional de Rehabilitación, Comisionado Parlamentario en Asuntos Penitenciarios, Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, Fiscalía General de la Nación.

Cómo de la acción: Realizar diagnósticos periódicos de riesgos de corrupción y mapeo de procesos críticos; fortalecer sistemas de control interno, auditoría y supervisión; implementar canales de denuncia confidenciales con protección efectiva; reforzar la gestión de recursos humanos con criterios de integridad y rotación en funciones sensibles; y articular con inteligencia penitenciaria y persecución penal especializada para aumentar la certeza de sanción.

Salida de la acción: Plan de integridad penitenciaria implementado, con controles operativos reforzados, canales de denuncia activos, mecanismos de monitoreo continuo y producción periódica de información sobre riesgos y respuestas institucionales.

Costos y justificación

- **Costo económico: medio.** Auditorías, tecnologías de control, capacitación y (si corresponde) protección de denunciantes; costos recurrentes moderados. Qué escala el costo: alcance de controles y tecnificación.

- **Costo de gestión: alto.** Exige coordinación con organismos de control, rutinas estables de seguimiento y capacidad real de respuesta (sanción/corrección). Condición mínima: trazabilidad de hallazgos y plan de mitigación.

Articulación con otros ejes

- Eje 5.1 Homicidios: reducción de violencia vinculada al control criminal intramuros.
- Eje 5.4 Narcotráfico y economías criminales: limitación de mercados ilícitos en contexto de encierro.
- Eje 5.7 Sistema de prevención del delito y la violencia: mejora de condiciones institucionales y reducción de reincidencia.

Minirreporte citado

La corrupción penitenciaria es un factor estructural que habilita economías ilícitas, violencia intramuros y control criminal desde el encierro, afectando la seguridad, los derechos y la gobernabilidad del sistema. La evidencia técnica y comparada indica que su reducción requiere estrategias integrales que combinen prevención organizacional, control interno efectivo, inteligencia penitenciaria y persecución penal especializada, más allá de respuestas disciplinarias aisladas.

Las tecnologías de control y detección mejoran la capacidad diagnóstica, pero no muestran efectos sostenidos por sí solas, por lo que deben integrarse a esquemas de gobernanza, rendición de cuentas y control. Los enfoques más prometedores incluyen evaluación de riesgos, unidades especializadas, canales de denuncia protegidos, fortalecimiento de la integridad del personal y articulación con Fiscalías y organismos de control. En este marco, el control de la corrupción penitenciaria es un prerequisite institucional para reducir la violencia, limitar economías criminales y sostener la legitimidad del sistema penitenciario.

Fuentes de la acción

- Fuente 2 - Encuentros por Seguridad.
- Fuente 4 - Qué funciona para reducir la violencia, el delito y la reincidencia en Uruguay: una revisión rápida de la evidencia.
- Fuente 5 - Propuestas técnicas del Ministerio del Interior.

Subcomponentes claves

- SC01: Gestión del riesgo de corrupción. Identificar procesos, funciones y puntos críticos vulnerables, con mapas de riesgo y actualización periódica.

- SC02: Controles, auditoría y supervisión. Implementar y fortalecer controles internos y externos, auditorías regulares y mecanismos de supervisión efectiva.
- SC03: Denuncia protegida y persecución. Habilitar canales de denuncia confidenciales con protección efectiva y articular con investigación penal para aumentar la certeza de sanción.
- SC04: Integridad y gestión de personal. Reforzar formación en integridad, criterios de rotación y alineación de incentivos en funciones sensibles.

Acción 5.6-17 - Prevención de la violencia en prisión

Vinculación con objetivos del eje: La acción contribuye a los objetivos del eje al reducir la violencia intramuros mediante el fortalecimiento de las capacidades institucionales del sistema penitenciario para identificar, clasificar y gestionar riesgos, mejorando la gobernabilidad, la seguridad y la protección de derechos en contextos de encierro.

Vinculación con línea estratégica: Sistema penitenciario y condiciones de encierro.

Descripción estratégica: La acción define un conjunto de componentes orientados a gestionar la violencia intramuros como un problema institucional y sistémico, priorizando factores organizacionales, uso de información y clasificación adecuada de las PPL. Incorpora intervenciones psicosociales basadas en evidencia como apoyo focalizado a la gestión del riesgo y la convivencia, sin sustituir las funciones de control ni las políticas de reintegración social.

Naturaleza de la intervención: Multicomponente.

Temporalidad de la acción: Mediano plazo.

Qué de la acción: Fortalecer la capacidad del sistema penitenciario para clasificar, monitorear y gestionar de forma anticipada los riesgos de violencia, reduciendo incidentes críticos, uso de la fuerza y dinámicas de coerción intramuros.

Instituciones asociadas: Ministerio del Interior, Instituto Nacional de Rehabilitación, sociedad civil organizada, Ministerio de Salud Pública, Administración de los Servicios de Salud del Estado y otras agencias del gobierno nacional.

Cómo de la acción: Implementar sistemas de clasificación adecuada y revisable de PPL; fortalecer el uso de información para identificar patrones de violencia; ajustar la asignación a módulos y regímenes; incorporar intervenciones terapéuticas y psicoeducativas intramuros con enfoque sensible al trauma como apoyo focalizado; gestionar de forma ordenada y segura los vínculos familiares; y establecer mecanismos específicos de protección de víctimas de violencia intramuros, evitando revictimización y coerción.

Salida de la acción: Esquema institucional de gestión del riesgo intramuros fortalecido, con clasificación dinámica, reducción de incidentes violentos, menor uso de la fuerza y mejores condiciones de convivencia y gobernabilidad.

Costos y justificación

- **Costo económico: medio.** Requiere recursos para información, capacitación, ajustes organizacionales e intervenciones focalizadas (no necesariamente infraestructura pesada). Qué escala el costo: cobertura de unidades y densidad de equipos.

- **Costo de gestión: alto.** Depende de disciplina operativa, coordinación interna, supervisión continua y capacidad de ajuste rápido. Condición mínima: indicadores simples, rutinas de control y respuesta.

Articulación con otros ejes

- Eje 7 Sistema de prevención del delito y la violencia: continuidad de intervenciones terapéuticas y de reintegración posegreso.

Minirreporte citado

La evidencia comparada indica que la reducción de la violencia intramuros depende en gran medida de factores institucionales, en particular una clasificación adecuada y revisable, reglas claras de asignación y gestión del riesgo, y uso sistemático de información. Las intervenciones terapéuticas, psicoeducativas y sensibles al trauma muestran efectos positivos moderados en la reducción de incidentes violentos cuando se implementan de forma estructurada y como complemento de una gestión institucional sólida. Asimismo, la gestión ordenada de los vínculos familiares y la protección de las víctimas de violencia intramuros contribuyen a mejorar el clima institucional y reducir dinámicas de coerción.

Fuentes de la acción

- Fuente 2 - Encuentros por Seguridad.
- Fuente 4 - Qué funciona para reducir la violencia, el delito y la reincidencia en Uruguay: una revisión rápida de la evidencia.

Subcomponentes claves

- SC01: Clasificación y gestión dinámica del riesgo. Implementar esquemas de clasificación adecuados y revisables, con asignación coherente a módulos y regímenes.
- SC02: Información y monitoreo de violencia intramuros. Fortalecer sistemas de registro y análisis de incidentes para intervención temprana.
- SC03: Intervenciones psicosociales focalizadas. Incorporar programas terapéuticos y psicoeducativos intramuros, con enfoque sensible al trauma, como apoyo a la convivencia.
- SC04: Gestión de vínculos familiares. Ordenar y asegurar los vínculos familiares como factor de estabilización institucional.
- SC05: Protección de víctimas de violencia intramuros. Establecer mecanismos específicos para prevenir revictimización y coerción dentro del encierro.

DO7. Implementación del Eje 5.7 - Sistema de prevención del delito y la violencia

Propósito

Este documento organiza la base técnica y trazable del Eje 5.7 en fichas por acción. No establece compromisos rígidos ni reemplaza los instrumentos de gestión específicos de cada acción. Orienta decisiones de implementación, priorización presupuestal y ajuste periódico con base en evidencia.

Cómo leer este apartado

El texto abre con una síntesis del eje y con la configuración de sus líneas estratégicas. Luego presenta fichas de acción con un estándar común para facilitar revisión política y técnica. Cada ficha cierra con fuentes resumidas y subcomponentes claves para facilitar ajustes de implementación.

Síntesis del eje

El eje organiza 14 acciones priorizadas en 4 líneas estratégicas. La lógica de trabajo conecta el encuadre estratégico del texto principal con la definición de cada acción. La distribución temporal registrada por acción es: corto: 4, mediano: 6, largo: 4. Esta estructura permite ajustar decisiones de implementación sin perder coherencia con los objetivos del eje.

Líneas estratégicas del eje

Las líneas estratégicas ordenan la secuencia de implementación y agrupan acciones con una misma lógica.

LE01 - Sistema territorial de prevención y atención de alta vulnerabilidad

- Acciones cubiertas: 5.7-01, 5.7-02, 5.7-03, 5.7-04
- Implicancia operativa principal: Ordenar prevención focalizada con despliegue territorial y prevención situacional/recuperación de espacios para ejecutar las 4 acciones de la línea sin fragmentación en la gestión.

LE02 - Prevención temprana en niñez y adolescencia

- Acciones cubiertas: 5.7-05, 5.7-06
- Implicancia operativa principal: Ordenar prevención focalizada y continuidad territorial para ejecutar 2 acciones sin fragmentación en la gestión.

LE03 - Reingreso y reinserción postsistema penal

- Acciones cubiertas: 5.7-07, 5.7-08, 5.7-09, 5.7-10, 5.7-11, 5.7-12
- Implicancia operativa principal: Alinear apoyos de reingreso con seguimiento de casos para implementar 6 acciones con continuidad institucional.

LE04 - Convivencia democrática y corresponsabilidad social

- Acciones cubiertas: 5.7-13, 5.7-14
- Implicancia operativa principal: Coordinar la secuencia y trazabilidad de 2 acciones con reglas compartidas.

Fichas de acción

Acción 5.7-01 - Prevención social y comunitaria

Vinculación con objetivos del eje: La acción contribuye a los objetivos del eje al construir un sistema operativo de prevención comunitaria en territorios priorizados, con liderazgo local, participación comunitaria y seguimiento de resultados, orientado a reducir factores de riesgo y prevenir violencias antes de su escalamiento.

Vinculación con línea estratégica: Sistema territorial de prevención y atención de alta vulnerabilidad.

Descripción estratégica: La acción define componentes para construir un sistema de prevención comunitaria en territorios priorizados, reconociendo al municipio como ámbito clave de gobierno de proximidad para coordinar respuestas preventivas integradas, e incorporando a la sociedad civil como actor central en la producción de inteligencia comunitaria, detección temprana de riesgos y sostenimiento de las intervenciones. El sistema se organiza con responsables claros, secuencia de trabajo y mecanismos de seguimiento y ajuste de resultados.

Naturaleza de la intervención: Programática

Temporalidad de la acción: Mediano plazo.

Qué de la acción: Construir un sistema de prevención comunitaria en territorios priorizados, incluyendo intervenciones específicas para personas en situación de calle y otras poblaciones de alta vulnerabilidad, con gobernanza local, programas territoriales y seguimiento de resultados, y la activación de una caja de herramientas de servicios públicos ajustada a las necesidades específicas de cada territorio.

Instituciones asociadas: Sociedad civil organizada, Ministerio del Interior, Ministerio de Desarrollo Social, otras agencias de gobierno nacionales y subnacionales.

Cómo de la acción: Instalar una arquitectura de gobernanza local y datos compartidos; definir y accionar una caja de herramientas de servicios públicos y dispositivos territoriales, seleccionando y combinando instrumentos según diagnóstico local; seleccionar un portafolio acotado de programas comunitarios basados en evidencia (programas de segunda generación); y ejecutarlos en territorios priorizados mediante mesas y nodos comunitarios, con monitoreo y evaluación desde el inicio.

Salida de la acción: Arquitectura de prevención comunitaria operativa, con roles y protocolos definidos, cajas de herramientas territoriales activadas, tablero de seguimiento y programas implementados en barrios priorizados.

Costos y justificación

- **Costo económico: medio.** Exige recursos relevantes y asignación progresiva para sostener equipos, dispositivos territoriales y una “caja de herramientas” de servicios y programas.
- **Costo de gestión: alto.** Alta demanda de coordinación territorial, reglas comunes, capacidades instaladas para ejecutar/monitorear/ajustar, y continuidad de equipos; sin disciplina operativa se diluye en iniciativas dispersas.

Articulación con otros ejes

- Eje 5.1 Homicidios: Contribuye a disminuir factores de riesgo y conflictos en territorios con alta violencia, fortaleciendo detección temprana y contención comunitaria.
- Eje 5.2 Violencias basadas en género y convivencia: Aporta detección temprana, trabajo comunitario y articulación territorial para prevenir escalamiento de violencias interpersonales y mejorar acceso a redes de protección.
- Eje 5.3 Control de armas de fuego y municiones: Contribuye a reducir riesgos asociados a armas mediante trabajo territorial, detección comunitaria temprana y articulación preventiva en zonas priorizadas.
- Eje 5.4 Narcotráfico y mercados de drogas: Complementa las intervenciones de control al reducir vulnerabilidades territoriales y aportar inteligencia comunitaria para sostener resultados.
- Eje 5.6 Sistema de justicia criminal: Articula rutas de derivación temprana, alternativas a la judicialización y seguimiento territorial de casos, reduciendo reincidencia y evitando escalamiento penal innecesario.

Minirreporte citado

La evidencia sistematizada sobre programas comunitarios de segunda generación muestra que los enfoques más efectivos de prevención social no se basan en acciones dispersas ni en participación simbólica, sino en intervenciones focalizadas territorialmente, con gobernanza local clara, gestión integrada y uso sistemático de información comunitaria. Estos programas combinan liderazgo municipal, articulación interinstitucional y participación activa de organizaciones de la sociedad civil como fuente de inteligencia comunitaria, permitiendo identificar riesgos tempranos, ajustar intervenciones y sostener resultados en el tiempo. En comparación con modelos de primera generación, los enfoques de segunda generación logran mayor impacto cuando operan como sistemas locales de prevención, con portafolios acotados de intervenciones basadas en evidencia, monitoreo continuo y capacidad de adaptación al contexto territorial.

Fuentes de la acción

- Fuente 2 - Encuentros por Seguridad.
- Fuente 17 - Manual de seguridad pública basada en evidencias. Qué funciona y qué no funciona en la prevención de la violencia.

Subcomponentes claves

- SC01: Diagnóstico territorial integrado y mapeo de servicios disponibles.
- SC02: Gobernanza municipal y activación de la caja de herramientas territorial.
- SC03: Implementación de intervenciones comunitarias focalizadas basadas en evidencia.
- SC04: Monitoreo, evaluación y ajuste continuo del portafolio.

Acción 5.7-02 - Articular un sistema de mediación de conflictos comunitarios

Vinculación con objetivos del eje: La acción contribuye a los objetivos del eje al prevenir el escalamiento de conflictos interpersonales y territoriales, reduciendo retaliaciones y episodios de violencia grave mediante mecanismos institucionales tempranos de mediación y desescalamiento.

Vinculación con línea estratégica: Sistema territorial de prevención y atención de alta vulnerabilidad.

Descripción estratégica: La acción articula un sistema de mediación comunitaria y desescalamiento a partir de capacidades institucionales ya existentes. En un contexto sin regulación integral de la mediación, integra y coordina dispositivos del Poder Judicial, agencias de los gobiernos nacional y subnacional (como la Defensoría del Vecino en Montevideo), clarificando cometidos, criterios de actuación y rutas de derivación en el marco del PNSP, sin alterar competencias legales ni jurisdiccionales.

Naturaleza de la intervención: Multicomponente.

Temporalidad de la acción: Largo plazo.

Qué de la acción: Articular y fortalecer un sistema de mediación comunitaria y desescalamiento que ordene, coordine y potencie dispositivos existentes para intervenir tempranamente en conflictos de riesgo.

Instituciones asociadas: Poder Judicial, Ministerio del Interior, Ministerio de Desarrollo Social, Ministerio de Educación y Cultura, Administración Nacional de Educación Pública, gobiernos subnacionales y sociedad civil organizada.

Cómo de la acción: Mapear y coordinar los dispositivos existentes de mediación y prevención territorial; acordar protocolos comunes de derivación, seguridad y actuación; establecer criterios de priorización territorial; e implementar un sistema básico de registro y seguimiento para ajustar la intervención.

Salida de la acción: Sistema articulado de mediación comunitaria y desescalamiento en funcionamiento, con rutas de derivación claras, protocolos compartidos, registro de casos y coordinación interinstitucional efectiva.

Costos y justificación

- **Costo económico: bajo.** No requiere grandes inversiones de capital; el costo principal es personal, formación, supervisión y despliegue territorial.
- **Costo de gestión: alto.** Depende de selección de perfiles, formación y supervisión, protocolos claros, articulación con institucionalidad existente y continuidad operativa para sostener efectividad.

Articulación con otros ejes

- Eje 5.6 Sistema de justicia criminal: derivaciones oportunas y uso complementario de mediación y respuestas judiciales.

Minirreporte citado

La mediación muestra alto potencial preventivo cuando se orienta a conflictos interpersonales y territoriales antes de su escalamiento. En Uruguay existen capacidades relevantes que hoy operan de forma fragmentada. Los Encuentros por Seguridad identifican como oportunidad estratégica articular y ordenar estas capacidades para prevenir retaliaciones, ofrecer salidas institucionales tempranas y reducir la demanda de respuestas coercitivas posteriores.

Fuentes de la acción

- Fuente 2 - Encuentros por Seguridad.

Subcomponentes claves

- SC01: Mapeo institucional y definición de roles y criterios de actuación.
- SC02: Protocolos de mediación, desescalamiento y derivación territorial.
- SC03: Registro, seguimiento y ajuste de la intervención.

Acción 5.7-03 - Prevención situacional urbana en territorios priorizados

Vinculación con objetivos del eje: La acción contribuye a los objetivos del eje al reducir oportunidades para la ocurrencia de delitos y violencias y mejorar la seguridad cotidiana y percibida, mediante intervenciones urbanas focalizadas, sostenibles y medibles en territorios de alta vulnerabilidad.

Vinculación con línea estratégica: Sistema territorial de prevención y atención de alta vulnerabilidad.

Descripción estratégica: Implementar un paquete integrado de intervenciones de prevención situacional urbana —iluminación, recuperación y mantenimiento de espacios públicos, y criterios de diseño urbano y ambiental (CPTED)— con priorización territorial y seguimiento sistemático de resultados.

Naturaleza de la intervención: Multicomponente.

Temporalidad de la acción: Mediano plazo.

Qué de la acción: Implementar prevención situacional urbana en territorios priorizados, combinando mejoras de iluminación, recuperación y activación de espacios públicos, y aplicación de principios CPTED.

Instituciones asociadas: Ministerio del Interior, sector productivo, sociedad civil organizada, gobiernos subnacionales.

Cómo de la acción: Identificar y priorizar microlugares críticos mediante análisis territorial; ejecutar intervenciones urbanas focalizadas con criterios de sostenibilidad y mantenimiento; y establecer mecanismos de seguimiento de resultados y ajuste.

Salida de la acción: Paquete de intervención urbana ejecutado en territorios priorizados, con mantenimiento definido y seguimiento periódico de resultados.

Costos y justificación

- **Costo económico: medio.** Requiere inversión y gasto en iluminación, recuperación de espacios, equipamiento urbano y mantenimiento; el costo crece con la escala y el estándar de conservación.
- **Costo de gestión: medio.** Demanda coordinación multinivel (nacional-departamental-municipal), priorización fina de microlugares, contratos/obras con trazabilidad y un esquema de mantenimiento y monitoreo para ajustar dosis e intervención.

Articulación con otros ejes

- Eje 5.3 Control de armas de fuego y municiones: Complementariedad territorial mediante la reducción de condiciones ambientales que facilitan el porte, uso y exhibición de armas de fuego en el espacio público, reforzando controles formales e informales.
- Eje 5.4 Narcotráfico y economías criminales: Intervenciones urbanas focalizadas en territorios con presencia de mercados ilícitos para debilitar condiciones ambientales favorables a su operación.

Minirreporte citado

La evidencia sintetizada en revisiones sistemáticas indica que una proporción significativa de los delitos y violencias se concentra en un número reducido de microlugares, y que intervenciones de prevención situacional orientadas al entorno físico —como mejoras de iluminación, mantenimiento y recuperación de espacios públicos, aumento de visibilidad y aplicación de principios de diseño urbano y ambiental (CPTED)— pueden reducir oportunidades delictivas y mejorar la seguridad percibida cuando se implementan de forma focalizada y sostenida. La literatura también muestra que estas intervenciones tienden a producir efectos positivos sin desplazamiento significativo del delito y funcionan mejor como parte de estrategias territoriales integradas, con seguimiento y mantenimiento continuo.

Fuentes de la acción

- Fuente 2 - Encuentros por Seguridad.
- Fuente 17 - Manual de seguridad pública basada en evidencias. Qué funciona y qué no funciona en la prevención de la violencia.

Subcomponentes claves

- SC01: Priorización territorial y diagnóstico situacional. Identificar y priorizar microlugares de alta concentración de delitos y violencias mediante análisis territorial y diagnóstico del entorno físico y de uso del espacio público.
- SC02: Implementación de intervenciones urbanas de prevención situacional. Ejecutar intervenciones focalizadas de iluminación, recuperación y mantenimiento de espacios públicos y aplicación de principios de diseño urbano y ambiental (CPTED), con criterios de sostenibilidad.
- SC03: Mantenimiento, monitoreo y ajuste operativo. Establecer rutinas de mantenimiento, seguimiento de resultados y ajuste periódico de las intervenciones para sostener efectos preventivos y evitar degradación del entorno.

Acción 5.7-04 - Movilidad más segura

Vinculación con objetivos del eje: La acción contribuye a los objetivos del eje al reducir las oportunidades delictivas y la percepción de inseguridad en trayectos cotidianos de alta exposición mediante prevención situacional y focalización territorial.

Vinculación con línea estratégica: Sistema territorial de prevención y atención de alta vulnerabilidad.

Descripción estratégica: La acción establece el diseño y la implementación de corredores seguros en trayectos de riesgo de movilidad cotidiana, combinando diagnóstico territorial basado en datos, intervenciones de prevención situacional y coordinación interinstitucional para una operación sostenida y evaluable.

Naturaleza de la intervención: Multicomponente.

Temporalidad de la acción: Corto plazo.

Qué de la acción: Identificar y priorizar trayectos de alta exposición al delito y la violencia, y desplegar intervenciones integradas que reduzcan oportunidades delictivas y aumenten el uso seguro del espacio público.

Instituciones asociadas: Ministerio del Interior, gobiernos subnacionales, sector productivo, sociedad civil organizada.

Cómo de la acción: Realizar diagnóstico de trayectos de riesgo a partir de datos de victimización, denuncias y uso del espacio; implementar medidas de prevención situacional (iluminación, visibilidad, ordenamiento del entorno, señalización, presencia institucional inteligente); y monitorear resultados para ajustar el diseño y evitar desplazamiento del delito.

Salida de la acción: Corredores seguros operativos en trayectos priorizados, con intervenciones verificables, responsables definidos y métricas de reducción de riesgo y percepción de seguridad.

Costos y justificación

- **Costo económico: medio.** Demanda inversión y operación focalizada (mejoras situacionales, señalización/iluminación puntual, presencia institucional inteligente, tecnología y mantenimiento).
- **Costo de gestión: alto.** Exige diagnóstico fino de tramos problemáticos, coordinación multinivel, integración de medidas situacionales con presencia y respuesta, y monitoreo continuo para ajustar horarios/dosis y evitar desplazamientos.

Articulación con otros ejes

- Eje 5.6 Sistema de justicia criminal: aporta información territorial y criterios de focalización preventiva para una actuación más proporcional y anticipatoria.

Minirreporte citado

La evidencia sobre prevención situacional y seguridad en la movilidad cotidiana muestra que la focalización en trayectos de alta exposición —mediante mejoras en iluminación, visibilidad, ordenamiento del entorno y presencia institucional ajustada a riesgo— puede reducir la victimización sin recurrir a incrementos generalizados de control. Los enfoques más efectivos combinan diagnóstico territorial fino, intervención ambiental y monitoreo para evitar desplazamientos del delito.

Fuentes de la acción

- Fuente 5 - Propuestas técnicas del Ministerio del Interior.

Subcomponentes claves

- SC01: Diagnóstico y priorización de trayectos críticos de movilidad cotidiana.
- SC02: Implementación de medidas de prevención situacional y operación territorial coordinada.
- SC03: Monitoreo de victimización, percepción de seguridad y posibles desplazamientos para ajuste continuo.

Acción 5.7-05 - Programas de mejora del autocontrol en la niñez

Vinculación con objetivos del eje: La acción contribuye a los objetivos del eje al fortalecer habilidades tempranas de autocontrol, autorregulación emocional y conducta prosocial en la niñez, como factores de protección frente a trayectorias posteriores de violencia y exclusión.

Vinculación con línea estratégica: Prevención temprana en niñez y adolescencia.

Descripción estratégica: La acción define componentes para implementar programas estructurados de mejora del autocontrol y la autorregulación en niños y niñas hasta los 10 años, con responsables claros, criterios de focalización, y seguimiento de resultados intermedios.

Naturaleza de la intervención: Programática.

Temporalidad de la acción: Mediano plazo.

Qué de la acción: Implementar programas basados en evidencia orientados al desarrollo de autocontrol, regulación emocional y habilidades socioemocionales en la niñez temprana y media.

Instituciones asociadas: Ministerio de Desarrollo Social, Ministerio de Educación y Cultura, Administración Nacional de Educación Pública, gobiernos subnacionales, sociedad civil organizada.

Cómo de la acción: Seleccionar y adaptar un portafolio acotado de programas basados en evidencia; capacitar a equipos implementadores; ejecutar las intervenciones en ámbitos educativos y comunitarios priorizados; y monitorear resultados intermedios (autorregulación, conducta, habilidades socioemocionales) para ajuste y escalamiento progresivo.

Salida de la acción: Programas de autocontrol implementados con fidelidad en territorios priorizados, con indicadores de desempeño y resultados intermedios sistemáticamente monitoreados.

Costos y justificación

- **Costo económico: medio.** Requiere equipos formados, materiales/intervenciones estructuradas y acompañamiento técnico; el costo aumenta con cobertura y calidad.
- **Costo de gestión: medio.** Exige selección basada en evidencia, implementación en entornos educativos/comunitarios con estándares comunes, capacitación y monitoreo de resultados intermedios.

Articulación con otros ejes

- Eje 5.2 Violencia de género y contra niños, niñas y adolescentes: refuerza permanencia, clima escolar y habilidades para el aprendizaje.

Minirreporte citado

La evidencia de síntesis sobre programas de desarrollo del autocontrol y la autorregulación en la niñez temprana y media indica que las intervenciones estructuradas, implementadas antes de los diez años, pueden mejorar de forma consistente habilidades como el control inhibitorio, la regulación emocional y la resolución de problemas. Estos programas —frecuentemente aplicados en ámbitos educativos y comunitarios— muestran efectos positivos en conductas disruptivas y en el ajuste socioemocional en el corto y mediano plazo. La literatura sugiere que el autocontrol funciona como un factor protector transversal, asociado a menores trayectorias posteriores de conducta violenta, aunque los efectos de largo plazo dependen de la intensidad, continuidad y calidad de la implementación.

Fuentes de la acción

- Fuente 17 - Manual de seguridad pública basada en evidencias. Qué funciona y qué no funciona en la prevención de la violencia.

Subcomponentes claves

- SC01: Focalización y selección de intervenciones: Definición de edades, territorios y programas basados en evidencia para el desarrollo del autocontrol.
- SC02: Implementación en entornos educativos y comunitarios: Aplicación de intervenciones estructuradas con equipos formados y criterios comunes de calidad.
- SC03: Seguimiento y aprendizaje: Monitoreo de resultados intermedios para ajustar el diseño y decidir su continuidad o escalamiento.

Acción 5.7-06 - Programas para reducir el abandono escolar

Vinculación con objetivos del eje: La acción contribuye a los objetivos del eje al fortalecer la prevención temprana de vulnerabilidades en niñez y adolescencia, mediante la reducción del abandono escolar y la protección de trayectorias educativas en poblaciones de mayor riesgo.

Vinculación con línea estratégica: Prevención temprana en niñez y adolescencia.

Descripción estratégica: La acción establece los componentes necesarios para implementar programas focalizados de reducción del abandono escolar, definiendo responsabilidades institucionales, secuencia de trabajo y mecanismos de seguimiento orientados a sostener la continuidad educativa en etapas críticas.

Naturaleza de la intervención: Programática.

Temporalidad de la acción: Mediano plazo.

Qué de la acción: Definir el diseño de la intervención, los responsables institucionales y los criterios de focalización territorial y poblacional.

Instituciones asociadas: Ministerio de Educación y Cultura, Administración Nacional de Educación Pública, Ministerio de Desarrollo Social, sociedad civil organizada.

Cómo de la acción: La acción se implementará mediante el diseño e implementación progresiva de un dispositivo de articulación interinstitucional orientado a la reducción del abandono escolar en poblaciones de mayor riesgo. El dispositivo comprenderá: i) la definición de criterios comunes de identificación temprana de riesgo de abandono escolar, a partir de señales educativas, sociales y territoriales existentes; ii) el establecimiento de protocolos de derivación y gestión de casos que articulen a los actores educativos, sociales y comunitarios responsables del acompañamiento; iii) la asignación de responsables claros para el seguimiento de cada caso priorizado; y iv) la incorporación de instancias periódicas de monitoreo de desempeño, revisión de resultados y ajuste.

Salida de la acción: Dispositivo operativo implementado, con trazabilidad institucional, indicadores de cumplimiento y mecanismos de ajuste periódico basados en resultados de monitoreo.

Costos y justificación

- **Costo económico: medio.** Demanda recursos para diseño, coordinación e implementación progresiva (detección temprana, acompañamiento, gestión de casos, apoyos focalizados).
- **Costo de gestión: alto.** Exige coordinación interinstitucional sostenida, reglas comunes, instalación territorial y un sistema de trazabilidad y monitoreo para sostener continuidad educativa en etapas críticas.

Articulación con otros ejes

- Eje 5.2 - Prevención social y fortalecimiento de trayectorias: Articulación directa para la detección temprana de vulnerabilidades, el acompañamiento de trayectorias educativas y la reducción del abandono escolar.

Minirreporte citado

La literatura revisada sobre estrategias de oportunidades e inclusión para jóvenes indica que, si bien existe una base teórica sólida y consistente, persisten brechas relevantes de evidencia causal directa para varios de sus componentes, en particular en contextos de ingresos medios. En consecuencia, la evidencia recomienda tratarlas como intervenciones prometedoras pero aún no demostradas, priorizando su implementación mediante pilotos con evaluación incorporada. La teoría del cambio se apoya en el fortalecimiento de factores protectores a lo largo del desarrollo —especialmente el vínculo con la escuela, la continuidad educativa, la formación para el trabajo y la gestión de casos—, con el objetivo de reducir el abandono escolar, mejorar trayectorias de inserción educativa-laboral y prevenir la acumulación de riesgos asociados a trayectorias de violencia o exclusión social

Fuentes de la acción

- Fuente 17 - Manual de seguridad pública basada en evidencias. Qué funciona y qué no funciona en la prevención de la violencia.

Subcomponentes claves

- SC01: Definir criterios de identificación temprana y diseño operativo. Establecer criterios comunes de detección de riesgo de abandono escolar, definir el dispositivo y asignar responsables institucionales.
- SC02: Implementar piloto de articulación y gestión de casos. Poner en marcha un piloto territorial con protocolos de derivación, acompañamiento y seguimiento de trayectorias educativas en poblaciones priorizadas.
- SC03: Monitorear, evaluar y ajustar el dispositivo. Implementar mecanismos de registro, trazabilidad y revisión periódica de desempeño para el ajuste y el aprendizaje institucional.

Acción 5.7-07 - Programas cognitivo-conductuales para el reingreso de PPL

Vinculación con objetivos del eje: La acción contribuye a los objetivos del eje al reducir la reincidencia mediante la implementación de programas cognitivo-conductuales y de razonamiento moral orientados al reingreso de PPL.

Vinculación con línea estratégica: Reingreso y reinserción postsistema penal.

Descripción estratégica: La acción define componentes para implementar programas cognitivo-conductuales y de razonamiento moral para el reingreso de PPL, con criterios claros de elegibilidad, protocolos estandarizados de implementación y seguimiento de resultados.

Naturaleza de la intervención: Programática.

Temporalidad de la acción: Largo plazo.

Qué de la acción: Implementar programas cognitivo-conductuales y de razonamiento moral estructurados para PPL de riesgo moderado o alto, priorizando su aplicación en el período cercano a la liberación.

Instituciones asociadas: Instituto Nacional de Rehabilitación, Ministerio de Desarrollo Social, academia.

Cómo de la acción: Definir criterios de elegibilidad por riesgo, formar equipos facilitadores, implementar programas grupales con modelos validados y asegurar fidelidad al diseño, incorporando monitoreo sistemático de integridad y resultados.

Salida de la acción: Programas cognitivo-conductuales y de razonamiento moral en funcionamiento, con participantes elegibles, protocolos aplicados y seguimiento de resultados de reincidencia y conducta.

Costos y justificación

- **Costo económico: medio.** Costos principalmente de recursos humanos (facilitadores), formación, materiales, supervisión clínica/técnica y aseguramiento de calidad; escalamiento aumenta costo recurrente.
- **Costo de gestión: medio.** Requiere fidelidad de implementación (manuales, dosis, supervisión), selección de población objetivo y coordinación con el Instituto Nacional de Rehabilitación y dispositivos comunitarios para continuidad.

Articulación con otros ejes

- Eje 5.1 Homicidios: reducción de factores individuales de riesgo asociados a reincidencia violenta.

- Eje 5.6 Sistema de justicia criminal: continuidad del tratamiento y articulación con medidas posegreso.

Minirreporte citado

La evidencia sintetizada sobre intervenciones cognitivo-conductuales y de razonamiento moral en contextos penitenciarios y de supervisión muestra reducciones pequeñas pero consistentes en la reincidencia general y, en algunos casos, en la mala conducta institucional, cuando se focalizan en personas de riesgo moderado o alto y se implementan con integridad. Los programas cognitivo-conductuales estructurados y la Moral Reconciliation Therapy cuentan con respaldo empírico sólido para efectos modestos pero robustos, especialmente cuando se aplican en formatos grupales antes de la liberación o en el período cercano a la salida.

Fuentes de la acción

- Fuente 2 - Encuentros por Seguridad.
- Fuente 4 - Qué funciona para reducir la violencia, el delito y la reincidencia en Uruguay: una revisión rápida de la evidencia.
- Fuente 17 - Manual de seguridad pública basada en evidencias. Qué funciona y qué no funciona en la prevención de la violencia.

Subcomponentes claves

- SC01: Selección y elegibilidad de participantes según nivel de riesgo y momento de egreso.
- SC02: Implementación de programas cognitivo-conductuales estructurados con facilitadores formados.
- SC03: Monitoreo de integridad del modelo y resultados para ajuste y eventual escalamiento.

Acción 5.7-08 - Intervenciones en salud y salud mental para el reingreso de PPL

Vinculación con objetivos del eje: La acción contribuye a los objetivos del eje al fortalecer la continuidad de cuidados en salud y salud mental, durante la privación de libertad y en la transición al egreso, reduciendo vulnerabilidades clínicas y sociales asociadas al reingreso al sistema penal.

Vinculación con línea estratégica: Reingreso y reinserción postsistema penal.

Descripción estratégica: La acción define componentes operativos para implementar intervenciones en salud y salud mental orientadas al reingreso, asegurando inicio intramuros, continuidad en la comunidad y seguimiento de resultados, con responsables claros y secuencia de trabajo definida.

Naturaleza de la intervención: Programática.

Temporalidad de la acción: Mediano plazo.

Qué de la acción: Definir circuitos de identificación, derivación y elegibilidad para personas con necesidades prioritarias de salud y salud mental, asegurando continuidad de cuidados desde el ámbito penitenciario hacia la comunidad.

Instituciones asociadas: Instituto Nacional de Rehabilitación, Ministerio de Salud Pública, Ministerio de Desarrollo Social, Secretaría Nacional de Drogas, sociedad civil organizada.

Cómo de la acción: Articular dispositivos de salud intramuros y comunitarios mediante gestión de casos, intercambio de información clínica pertinente y seguimiento sistemático de la continuidad de cuidados en la transición al egreso.

Salida de la acción: Personas priorizadas vinculadas efectivamente a servicios de salud y salud mental, con continuidad de cuidados verificada en la transición al egreso y seguimiento posliberación.

Costos y justificación

- **Costo económico: medio.** Requiere fortalecer oferta y continuidad de atención (salud mental, adicciones, dispositivos comunitarios), equipos, derivaciones y eventualmente tratamientos específicos.
- **Costo de gestión: medio.** Demanda protocolos de continuidad intramuros-comunidad, coordinación con prestadores/servicios, gestión de casos clínicos y seguimiento para evitar quiebres críticos posegreso.

Articulación con otros ejes

- Eje 5.4 Salud y consumo problemático: continuidad de cuidados en salud física, mental y uso de sustancias en la transición intramuros–comunidad, como condición para una reinserción segura.
- Eje 5.6 Sistema de justicia criminal: coordinación interinstitucional para el egreso y seguimiento de personas con necesidades sanitarias complejas.

Minirreporte citado

La evidencia de síntesis sobre salud y salud mental en prisión y en la transición al egreso muestra beneficios claros y consistentes en resultados clínicos y en la vinculación con servicios, especialmente cuando las intervenciones comienzan intramuros y aseguran continuidad en la comunidad. La base empírica más sólida respalda los modelos transicionales que combinan terapias psicológicas estructuradas y tratamiento para consumo problemático de sustancias —incluido el tratamiento con agonistas opioides— con acompañamiento posegreso, integrando intervenciones intramuros de acercamiento y preparación para el egreso (*inreach*) y servicios de continuidad de cuidados en la comunidad (*aftercare*). En contraste, los efectos sobre reincidencia y reingreso al sistema penitenciario son más mixtos y, en general, modestos, por lo que estas intervenciones deben entenderse principalmente como políticas de salud con efectos indirectos sobre la reinserción y aplicarse con salvaguardas frente a la ampliación innecesaria del control penal (*net-widening*) y con monitoreo desde el inicio.

Fuentes de la acción

- Fuente 4 - Qué funciona para reducir la violencia, el delito y la reincidencia en Uruguay: una revisión rápida de la evidencia.

Subcomponentes claves

- SC01: Identificación y priorización de personas con necesidades sanitarias y de salud mental.
- SC02: Continuidad de cuidados intramuros-comunidad mediante gestión de casos.
- SC03: Seguimiento clínico y de vinculación a servicios posliberación.

Acción 5.7-09 - Programas familiares y de relaciones sociales para el reingreso de PPL

Vinculación con objetivos del eje: La acción contribuye a los objetivos del eje al fortalecer redes de apoyo familiar y social durante el encierro y la transición al egreso, reduciendo aislamiento y vulnerabilidades asociadas al reingreso.

Vinculación con línea estratégica: Reingreso y reinserción postsistema penal.

Descripción estratégica: La acción define componentes operativos para implementar programas de fortalecimiento de vínculos familiares y sociales para el reingreso, asegurando condiciones adecuadas de visita, intervenciones breves de apoyo relacional intramuros y acompañamiento en la transición a la comunidad, con responsables claros y seguimiento de resultados.

Naturaleza de la intervención: Programática.

Temporalidad de la acción: Corto plazo.

Qué de la acción: Definir circuitos de identificación, derivación y elegibilidad para PPL con necesidades prioritarias de fortalecimiento de vínculos familiares y sociales.

Instituciones asociadas: Instituto Nacional de Rehabilitación, Ministerio de Desarrollo Social, organizaciones de la sociedad civil especializadas.

Cómo de la acción: Fortalecer regímenes de visita familiar seguros y accesibles, implementar intervenciones breves de apoyo a los vínculos intramuros y articular acompañamiento relacional en la transición al egreso, mediante coordinación interinstitucional y gestión de casos.

Salida de la acción: Personas priorizadas con vínculos familiares y sociales fortalecidos, acceso efectivo a regímenes de visita y apoyo relacional durante el encierro y la transición al egreso.

Costos y justificación

- **Costo económico: medio.** Costos concentrados en equipos, dispositivos de intervención breve, facilitación de vínculos (incluida logística de visitas en algunos casos) y continuidad en la transición.
- **Costo de gestión: medio.** Requiere diseño protocolizado, articulación con el Instituto Nacional de Rehabilitación y servicios comunitarios, criterios de elegibilidad y seguimiento para sostener participación y efectos.

Articulación con otros ejes

- Eje 5.6 Sistema de justicia criminal: condiciones de egreso y seguimiento interinstitucional.

Minirreporte citado

La evidencia de síntesis sobre vínculos familiares y sociales en contextos de encierro muestra una asociación consistente entre el mantenimiento de visitas familiares y menores tasas de reincidencia tras la liberación, aunque con limitaciones metodológicas por sesgo de selección. Asimismo, programas breves de fortalecimiento de relaciones intramuros pueden mejorar la comunicación y la estabilidad familiar, con resultados promisorios pero aún de menor rigor para efectos directos sobre la reincidencia. En conjunto, fortalecer regímenes de visita seguros y accesibles y pilotear intervenciones simples de apoyo a los vínculos aparece como una estrategia de bajo costo y potencial relevante para apoyar la reinserción, que debería implementarse con salvaguardas y evaluación local.

Fuentes de la acción

- Fuente 2 - Encuentros por Seguridad.
- Fuente 4 - Qué funciona para reducir la violencia, el delito y la reincidencia en Uruguay: una revisión rápida de la evidencia.

Subcomponentes claves

- SC01: Identificación y priorización de personas con necesidades de fortalecimiento de vínculos.
- SC02: Regímenes de visita y apoyo relacional intramuros.
- SC03: Acompañamiento relacional en la transición al egreso.

Acción 5.7-10 - Programas laborales y educativos para el reingreso de PPL

Vinculación con objetivos del eje: La acción contribuye a los objetivos del eje al fortalecer la reinserción social y laboral de PPL mediante trayectorias educativas y laborales continuas, contribuyendo a reducir reincidencia y a mejorar la estabilidad posegreso.

Vinculación con línea estratégica: Reingreso y reinserción postsistema penal.

Descripción estratégica: La acción define componentes operativos para implementar programas educativos y laborales orientados al reingreso, asegurando continuidad desde el período intramuros hacia el egreso, con acompañamiento posliberación, responsables claros y seguimiento de resultados.

Naturaleza de la intervención: Programática.

Temporalidad de la acción: Mediano plazo.

Qué de la acción: Implementar trayectorias educativas y laborales para el reingreso de PPL, priorizando programas con certificaciones reconocidas, alineados con la demanda real del mercado laboral, y con continuidad hacia apoyos comunitarios al empleo tras la liberación.

Instituciones asociadas: Sociedad civil organizada, sector productivo, Instituto Nacional de Rehabilitación, Ministerio del Interior, Ministerio de Desarrollo Social, Ministerio de Educación y Cultura, Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Cómo de la acción: Definir criterios de elegibilidad y focalización; articular oferta educativa y de formación profesional intramuros con apoyos al empleo posegreso; implementar gestión de casos y acompañamiento en la transición, e incorporar monitoreo de resultados y evaluación desde el inicio para ajustar y escalar intervenciones efectivas.

Salida de la acción: Trayectorias de reingreso activas con acceso efectivo a educación, formación laboral y apoyos al empleo, y seguimiento de permanencia y resultados posegreso.

Costos y justificación

- **Costo económico: alto.** Demanda recursos sostenidos para formación certificada, equipos técnicos, insumos, convenios con instituciones educativas/empleadores, apoyos de transición y seguimiento posegreso.
- **Costo de gestión: alto.** Exige coordinación efectiva intramuros-comunidad, selección por perfiles, articulación con demanda real de empleo, acompañamiento intensivo en la transición y medición de resultados (colocación, permanencia, reincidencia).

Articulación con otros ejes

- Eje 5.6 Sistema de justicia criminal: continuidad posegreso, alternativas a la reincidencia y coordinación para seguimiento y acompañamiento en la transición al medio libre.

Minirreporte citado

La evidencia sobre educación y formación profesional intramuros indica que estos programas pueden mejorar el capital humano y algunos resultados posliberación, pero la reducción de la reincidencia no es automática ni garantizada. Los efectos positivos se concentran en programas bien diseñados, con dosis suficiente, finalización efectiva, credenciales reconocidas y alineación con la demanda real del mercado laboral, especialmente cuando se articulan con apoyos rápidos al empleo y acompañamiento en la comunidad tras la liberación. En ausencia de estas condiciones, los impactos tienden a ser débiles o transitorios, por lo que la evidencia recomienda focalizar la inversión donde el respaldo empírico es más sólido, pilotear y evaluar antes de escalar, e incorporar monitoreo y evaluación desde el inicio, adaptados al contexto institucional y laboral del país.

Fuentes de la acción

- Fuente 2 - Encuentros por Seguridad.
- Fuente 4 - Qué funciona para reducir la violencia, el delito y la reincidencia en Uruguay: una revisión rápida de la evidencia.
- Fuente 5 - Propuestas técnicas del Ministerio del Interior.

Subcomponentes claves

- SC01: Focalización y elegibilidad para programas de educación y empleo: Definición de perfiles prioritarios, momento de ingreso y criterios de derivación.
- SC02: Formación educativa y laboral con credenciales reconocidas: Oferta intramuros alineada a demanda laboral real y certificaciones formales.
- SC03: Continuidad posegreso y apoyo al empleo: Acompañamiento temprano tras la liberación, intermediación laboral y sostén inicial.
- SC04: Seguimiento y evaluación de resultados: Monitoreo de finalización, inserción laboral y reincidencia para ajuste del modelo.

Acción 5.7-11 - Vivienda y alojamiento para el reingreso de PPL

Vinculación con objetivos del eje: La acción contribuye a los objetivos del eje al fortalecer condiciones básicas de estabilidad habitacional en el egreso, reduciendo vulnerabilidades críticas asociadas al reingreso al sistema penal.

Vinculación con línea estratégica: Reingreso y reinserción postsistema penal.

Descripción estratégica: La acción define componentes operativos para implementar soluciones de alojamiento transicional con apoyo para el reingreso, orientadas a la estabilización social, la continuidad de trayectorias de reinserción y el acceso a servicios, con responsables claros y seguimiento de resultados.

Naturaleza de la intervención: Programática.

Temporalidad de la acción: Largo plazo.

Qué de la acción: Definir circuitos de identificación, derivación y elegibilidad para personas que egresan del sistema penitenciario con necesidades habitacionales prioritarias.

Instituciones asociadas: Instituto Nacional de Rehabilitación, Ministerio de Desarrollo Social, Ministerio de Vivienda, gobiernos subnacionales, sociedad civil organizada.

Cómo de la acción: Implementar dispositivos de alojamiento transicional con gestión de casos y articulación con servicios sociales, de salud y empleo, asegurando reglas claras de funcionamiento, duración definida y seguimiento en la transición al egreso.

Salida de la acción: Personas priorizadas con acceso efectivo a soluciones de alojamiento transicional, acompañamiento social y continuidad de servicios durante el período o posliberación.

Costos y justificación

- **Costo económico: alto.** Implica inversión/arrendamiento, operación de dispositivos de alojamiento transicional con apoyo, y costos recurrentes de funcionamiento y soporte.
- **Costo de gestión: medio.** Exige criterios claros de elegibilidad y permanencia, articulación con servicios sociales y gestión de casos; el riesgo principal es escalar sin especificación técnica y sin evaluación.

Articulación con otros ejes

- Eje 5.6 Sistema de justicia criminal: condiciones de egreso y coordinación interinstitucional para el seguimiento pospenitenciario.

Minirreporte citado

Las revisiones sobre vivienda y alojamiento para personas que egresan de prisión describen modelos de casas de transición y dispositivos de alojamiento con apoyo que combinan gestión de casos, reglas de convivencia y supervisión, y en algunos casos componentes de empleo y salud. La evidencia internacional disponible muestra efectos mixtos y de baja certeza sobre la reincidencia, sin resultados confiables de reducción del delito; en algunos contextos, aumentos de reencarcelación se explican por mayores niveles de supervisión. En este marco, los dispositivos de alojamiento posegreso deben entenderse principalmente como estrategias de estabilización social y no como intervenciones antirreincidencia, y su implementación debería limitarse a pilotos focalizados, bien especificados y con evaluación incorporada.

Fuentes de la acción

- Fuente 2 - Encuentros por Seguridad.
- Fuente 4 - Qué funciona para reducir la violencia, el delito y la reincidencia en Uruguay: una revisión rápida de la evidencia.

Subcomponentes claves

- SC01: Identificación y elegibilidad para alojamiento transicional con apoyo.
- SC02: Implementación de dispositivos de vivienda transicional con gestión de casos.
- SC03: Seguimiento de permanencia y articulación con servicios posegreso.

Acción 5.7-12 - Supervisión y gestión integrada para el reingreso de PPL

Vinculación con objetivos del eje: La acción contribuye a los objetivos del eje al ordenar el acompañamiento comunitario voluntario y la gestión del reingreso con criterios de riesgo y necesidad, asegurando continuidad entre egreso, derivación efectiva a servicios y estabilización de trayectorias, reduciendo factores asociados a la reincidencia.

Vinculación con línea estratégica: Reingreso y reinserción postsistema penal.

Descripción estratégica: La acción define componentes operativos para implementar un modelo de acompañamiento comunitario y gestión integrada del reingreso, operando como puerta de entrada y derivación a servicios sociales y comunitarios, priorizando la calidad de la intervención, la articulación interinstitucional y el seguimiento sistemático de resultados.

Naturaleza de la intervención: Multicomponente.

Temporalidad de la acción: Largo plazo.

Qué de la acción: Definir criterios de elegibilidad y modalidades de acompañamiento y gestión de casos para personas que egresan del sistema penitenciario y se vinculan voluntariamente al dispositivo, en función de perfiles de riesgo y necesidades.

Instituciones asociadas: Instituto Nacional de Rehabilitación, Ministerio del Interior, Ministerio de Desarrollo Social, sociedad civil organizada.

Cómo de la acción: Implementar gestión estructurada de casos, derivación efectiva y articulación con servicios comunitarios, y criterios de intervención proporcionales orientados a la resolución de problemas, con revisión periódica de desempeño y resultados.

Salida de la acción: Trayectorias de reingreso acompañadas con acceso efectivo a servicios, seguimiento continuo y mecanismos de ajuste basados en resultados.

Costos y justificación

- **Costo económico: medio.** Demanda recursos sostenidos (equipos de supervisión/gestión de casos, herramientas, monitoreo), con potencial de eficiencia si reduce reingresos evitables.
- **Costo de gestión: alto.** Requiere reglas comunes, coordinación estable con servicios (salud, empleo, vivienda), capacidades técnicas para seguimiento y ajuste, y gobernanza para evitar *net-widening* o respuestas desproporcionadas.

Articulación con otros ejes

- Eje 5.6 Sistema de justicia criminal: enlace de egreso y traspaso de información para facilitar derivación y continuidad territorial, evitando superposiciones con medidas alternativas y supervisión mandatada.

Minirreporte citado

La evidencia de síntesis sobre acompañamiento comunitario y modelos integrados de reintegración indica que el diseño importa más que la intensidad del control. Los mejores resultados se observan cuando la intervención se basa en relaciones de trabajo estables, resolución de problemas y derivación efectiva a tratamiento y apoyos sociales coordinados entre organismos. Los enfoques de *throughcare* —que comienzan antes del egreso y continúan en la comunidad— muestran beneficios más consistentes que los esquemas centrados en vigilancia, sanción o la mera acumulación de condiciones, especialmente cuando aseguran continuidad de caso y acceso oportuno a servicios.

Fuentes de la acción

- Fuente 2 - Encuentros por Seguridad.
- Fuente 4 - Revisión de literatura científica internacional.
- Fuente 14 - Gobernanza, monitoreo y evaluación.

Subcomponentes claves

- SC01: Focalización y elegibilidad basada en riesgo y necesidades: Definición de cohortes prioritarias, momento de ingreso y reglas de derivación al dispositivo.
- SC02: Supervisión comunitaria integrada con apoyos: Acompañamiento estructurado en territorio que combine seguimiento, resolución de problemas y articulación efectiva con servicios de salud, empleo, vivienda y apoyo social.
- SC03: Seguimiento, ajuste y control de resultados: Monitoreo de continuidad de contacto, uso de servicios, quiebres de vinculación y resultados clave (reincidencia, empleo/educación, estabilidad habitacional), para ajustar el modelo y evitar barreras de acceso o sobreintervención.

Acción 5.7-13 - Comisión de Seguridad Público-Privada

Vinculación con objetivos del eje: La acción contribuye a los objetivos del eje al institucionalizar una instancia estable de coordinación público-privada orientada a la prevención del delito, la convivencia democrática y la corresponsabilidad social, con reglas claras, trazabilidad y capacidad de implementación.

Vinculación con línea estratégica: Convivencia democrática y corresponsabilidad social.

Descripción estratégica: La acción establece una arquitectura de gobernanza público-privada para la cooperación preventiva, definiendo roles, responsabilidades, protocolos de intercambio de información no sensible, mecanismos de toma de decisiones y seguimiento de compromisos, bajo rectoría estatal.

Naturaleza de la intervención: Multicomponente.

Temporalidad de la acción: Corto plazo.

Qué de la acción: Definir y poner en funcionamiento un modelo operativo de la Comisión de Seguridad Público-Privada, con objetivos claros, actores participantes, reglas de funcionamiento y mecanismos de rendición de cuentas.

Instituciones asociadas: Ministerio del Interior, gobiernos subnacionales, sector productivo, organizaciones de la sociedad civil.

Cómo de la acción: Diseñar protocolos de cooperación y de intercambio de información preventiva; establecer agendas de trabajo y prioridades territoriales compartidas; y operar ciclos periódicos de seguimiento y ajuste, con métricas claras de cumplimiento y resultados.

Salida de la acción: Comisión de Seguridad Público-Privada operativa, con actas, protocolos, acuerdos implementados y un sistema básico de seguimiento de compromisos y resultados preventivos.

Costos y justificación

- **Costo económico: bajo.** Principalmente costos de funcionamiento, coordinación, protocolos y apoyos técnicos puntuales.
- **Costo de gestión: medio.** Demanda institucionalidad estable, protocolos de intercambio de información, trazabilidad de compromisos y mecanismos de seguimiento para que no se convierta en un ámbito declarativo.

Articulación con otros ejes

- Eje 5.6 Sistema de justicia criminal: complementariedad preventiva sin sustitución de funciones policiales o judiciales.

Minirreporte citado

Los insumos de los Encuentros por Seguridad describen la articulación público-privada como una oportunidad para ampliar capacidad y coordinación, y señalan explícitamente la existencia de una operativa público-privada donde la seguridad privada puede asumir tareas de bajo riesgo si hay reglas claras. La propuesta específica de una comisión público-privada enfatiza optimizar recursos del sector y definir coberturas de tareas e instalaciones estratégicas.

Fuentes de la acción

- Fuente 2 - Encuentros por Seguridad.

Subcomponentes claves

- SC01: Gobernanza y reglas de funcionamiento: Definición de composición, roles, protocolos de toma de decisiones y trazabilidad de acuerdos.
- SC02: Intercambio de información y alertas preventivas: Canales formales para compartir información relevante, alertas tempranas y buenas prácticas, con resguardos legales y de datos.
- SC03: Implementación, seguimiento y rendición de cuentas: Monitoreo de compromisos asumidos, evaluación de resultados y ajustes periódicos del funcionamiento de la Comisión.

Acción 5.7-14 - Cultura de la legalidad

Vinculación con objetivos del eje: La acción contribuye a los objetivos del eje al fortalecer normas sociales de convivencia y cumplimiento que sostienen la prevención a escala, mejorando la legitimidad, la corresponsabilidad social y la resolución no violenta de conflictos en ámbitos comunitarios y educativos.

Vinculación con línea estratégica: Convivencia democrática y corresponsabilidad social.

Descripción estratégica: La acción desarrolla intervenciones orientadas a fortalecer normas sociales de legalidad, convivencia y rechazo de la violencia, combinando educación cívica, trabajo territorial y acciones comunicacionales coherentes con prácticas institucionales firmes pero justas. Busca reforzar la legitimidad de las reglas y de la acción pública, promoviendo conductas cotidianas de cumplimiento normativo y cooperación social.

Naturaleza de la intervención: Multicomponente.

Temporalidad de la acción: Corto plazo.

Qué de la acción: Definir un modelo de fomento de la cultura de la legalidad, con criterios de focalización territorial, públicos objetivo y responsabilidades institucionales claras.

Instituciones asociadas: Sociedad civil organizada, Ministerio del Interior, Ministerio de Desarrollo Social, Ministerio de Educación y Cultura, Administración Nacional de Educación Pública, gobiernos subnacionales.

Cómo de la acción: Diseñar e implementar intervenciones educativas, comunitarias y comunicacionales coherentes entre sí, articuladas con prácticas institucionales que refuerzan justicia procedimental, trato respetuoso y consistencia normativa, con mecanismos periódicos de seguimiento y ajuste.

Salida de la acción: Intervenciones implementadas en territorios priorizados, con trazabilidad, indicadores de alcance y métricas de cambio en percepciones, actitudes y prácticas vinculadas a convivencia y legalidad.

Costos y justificación

- **Costo económico: bajo.** Costos centrados en diseño de contenidos, campañas, herramientas educativas y articulación con programas existentes; puede escalarse progresivamente.
- **Costo de gestión: medio.** Exige coordinación interinstitucional (educación, territorio, comunicación), consistencia de mensajes, segmentación de públicos y un esquema de seguimiento para ajustar implementación.

Articulación con otros ejes

- Eje 4 Narcotráfico: contribuye a deslegitimar socialmente la cultura narco, la normalización de la violencia armada y la aceptación cotidiana de economías ilegales.
- Eje 5.6 Sistema de justicia criminal: refuerzo de legitimidad institucional, justicia procedimental y coherencia entre normas y prácticas.

Minirreporte citado

La evidencia sobre estrategias comunitarias de prevención indica que la legitimidad institucional y la justicia procedimental son mecanismos clave para reducir la violencia, especialmente cuando la acción pública combina mensajes creíbles, trato respetuoso y respuestas efectivas. Los enfoques orientados al cambio de normas sociales y al fortalecimiento de la autoridad moral comunitaria muestran mayor efectividad cuando se articulan con prácticas institucionales consistentes y no arbitrarias.

Fuentes de la acción

- Fuente 2 - Encuentros por Seguridad.
- Fuente 3 - Participación digital y aportes ciudadanos.

Subcomponentes claves

- SC01: Diseño del modelo de cultura de la legalidad: Definición de enfoque, públicos objetivo, territorios prioritarios y responsabilidades institucionales.
- SC02: Implementación territorial y educativa: Desarrollo de intervenciones educativas, comunitarias y comunicacionales orientadas a convivencia, cumplimiento normativo y resolución no violenta de conflictos.
- SC03: Seguimiento y ajuste de la intervención: Monitoreo de alcance, percepciones y prácticas asociadas a convivencia y legalidad, con ajustes progresivos del modelo.

DO8. La Policía como actor clave

Presentación

El PNSP establece una estrategia integral orientada a abordar de manera sostenida los principales problemas de seguridad del país durante la próxima década. El plan propone una mirada de largo plazo sobre la seguridad pública, basada en la articulación entre distintas políticas sectoriales, la coordinación entre instituciones del Estado y el desarrollo de estrategias que permitan enfrentar fenómenos criminales complejos desde múltiples dimensiones. Para que esta estrategia pueda traducirse efectivamente en resultados concretos, es indispensable que las capacidades institucionales de la Policía Nacional de Uruguay (PNU) se encuentren alineadas con los objetivos definidos por el Plan.

En este contexto, la PNU asumió un rol activo en el proceso de construcción del PNSP. La Policía impulsó un espacio específico de trabajo orientado a identificar de qué manera sus capacidades institucionales podían contribuir de forma directa a la implementación del plan. Este proceso fue conducido por la propia PNU, y contó con la participación de autoridades institucionales, representantes de Direcciones Nacionales y Unidades, equipos técnicos y un consultor especialista. A lo largo de este ciclo de trabajo se desarrollaron dieciséis instancias de intercambio entre los meses de septiembre y diciembre de 2025, en las cuales se analizaron los principales lineamientos del PNSP y se discutieron los desafíos institucionales que su implementación plantea para la institución policial.

Estas instancias permitieron generar un espacio de reflexión estratégica dentro de la PNU, orientado a analizar las prioridades del plan desde la perspectiva de la gestión policial y a identificar las áreas institucionales en las que resulta necesario fortalecer capacidades para acompañar su implementación. El proceso combinó el conocimiento operativo acumulado por la institución, la experiencia de sus distintas áreas funcionales y la necesidad de proyectar una visión de desarrollo institucional que permita sostener en el tiempo las estrategias definidas por la política nacional de seguridad pública.

El resultado de ese trabajo se sintetiza en este apartado. El presente documento constituye una herramienta de planificación institucional orientada a identificar las principales líneas de fortalecimiento necesarias para que la PNU contribuya de manera efectiva al cumplimiento de los objetivos definidos por el PNSP.

A diferencia de otros componentes del Plan que se orientan a políticas públicas de carácter interinstitucional o sectorial, este apartado se concentra específicamente en el desarrollo de las capacidades propias de la institución policial. Su propósito es traducir los lineamientos estratégicos del PNSP en un conjunto de orientaciones institucionales que permitan fortalecer la acción policial en ámbitos claves para la prevención, la investigación y el control del delito.

El documento se organiza a partir de cuatro ejes estratégicos que reflejan áreas centrales para el desarrollo institucional de la PNU y para la implementación efectiva del PNSP.

1. **Fortalecimiento de la formación policial.** Aborda tanto la formación inicial de los nuevos integrantes de la institución como los sistemas de capacitación permanente del personal policial en servicio, buscando asegurar que los procesos formativos respondan de manera directa a las necesidades operativas, analíticas y de gestión definidas por el PNSP.
2. **Desarrollo de capacidades de información e inteligencia policial.** En contextos donde los fenómenos criminales presentan dinámicas cada vez más complejas, la producción y el uso estratégico de información se han convertido en herramientas fundamentales para orientar la acción policial. Este eje busca fortalecer la capacidad institucional para producir análisis criminal, integrar distintas fuentes de información y utilizar dichos insumos para orientar la planificación operativa y la toma de decisiones dentro de la institución.
3. **Fortalecimiento de la operativa policial en el territorio.** Busca promover modalidades de intervención que permitan orientar de manera estratégica el despliegue policial hacia los problemas de seguridad que generan mayor impacto social, incorporando enfoques de focalización territorial y resolución de problemas.
4. **Fortalecimiento de la gobernanza institucional de la Policía Nacional.** La capacidad de conducción, coordinación y supervisión constituye un elemento central para el funcionamiento de organizaciones complejas como las instituciones policiales. Se abordan aspectos vinculados con la gestión de la carrera policial, la organización jerárquica, los mecanismos de control del desempeño y prevención de la corrupción y el fortalecimiento del rol de las unidades territoriales dentro de la estructura institucional.

En conjunto, estos cuatro ejes buscan contribuir al desarrollo de una PNU más preparada para enfrentar los desafíos actuales y futuros de la seguridad pública. Cada uno de ellos identifica desafíos institucionales, define objetivos estratégicos y propone líneas de acción orientadas a fortalecer las capacidades necesarias para implementar las prioridades definidas por el Plan. Asimismo, el documento incorpora, al final de cada eje, matrices de vinculación que permiten identificar de qué manera las distintas líneas de acción propuestas dentro de cada eje se relacionan con las acciones previstas por el PNSP. Estas matrices buscan facilitar la articulación entre las orientaciones estratégicas del plan y las capacidades institucionales de la PNU, mostrando de qué manera el fortalecimiento de la institución policial contribuye al cumplimiento de los objetivos generales de la política pública de seguridad.

Eje 1. Formación policial

Propósito y alcance

Este eje busca alinear la formación policial inicial y la formación policial continua en servicio con las prioridades dispuestas por el PNSP. Su alcance comprende: a) formación inicial: asegurando que los perfiles de egreso respondan a necesidades operativas y de gestión vinculadas al PNSP; b) formación continua en servicio: construyendo un sistema permanente, estructurado y certificable, orientado a funciones esenciales; y c) articulación educativa y operativa: estableciendo mecanismos regulares de retroalimentación entre la Dirección Nacional de Educación Policial, unidades operativas y el equipo gestor del PNSP.

Desafío a resolver

Este eje trabaja para garantizar que la teoría y la práctica educativa (en formación inicial y en servicio) se conecten de manera verificable con las necesidades operativas, analíticas y de gestión definidas por el PNSP. Sin intervenciones específicas existe el riesgo de que el cambio educativo quede en el plano formal, sin traducirse en mejoras medibles en capacidades y resultados.

Objetivos

Objetivo general:

Alinear la formación policial (inicial y continua) con los ejes estratégicos del PNSP 2025-2035, fortaleciendo la correspondencia entre procesos educativos, funciones institucionales y objetivos nacionales de seguridad.

Objetivos específicos:

1. Consolidar e implementar especializaciones en Investigación Policial, Análisis Criminal, y Seguridad y Prevención, coherentes con metas del PNSP.
2. Desarrollar un sistema de formación continua en servicio, orientado a homogeneizar y certificar saberes prácticos en áreas definidas por el PNSP.
3. Establecer mecanismos de articulación entre la Dirección Nacional de Educación Policial, las unidades operativas y el equipo del PNSP, con retroalimentación y evaluación continua.
4. Implementar un esquema de evaluación y seguimiento del impacto formativo en el desempeño policial, con ajustes basados en evidencia.

Líneas estratégicas y acciones propuestas

Línea 1. Especialidades formativas (formación inicial)

Una primera línea de acción consiste en consolidar e integrar plenamente las especialidades formativas prioritarias dentro de la estructura curricular de la formación policial. La reforma educativa actualmente en curso abre la posibilidad de organizar trayectorias formativas que orienten tempranamente a los estudiantes hacia áreas de desempeño institucional. En este marco, se propone fortalecer tres especializaciones estratégicas: Investigación Policial, Análisis Criminal, y Seguridad y Prevención.

Estas trayectorias deberán contar con perfiles de egreso claramente definidos, contenidos teórico-prácticos pertinentes y criterios de evaluación coherentes con las competencias requeridas por las funciones policiales contemporáneas. Asimismo, será necesario asegurar una coordinación efectiva entre el sistema educativo policial y las unidades operativas que recibirán a los egresados, de modo de facilitar la transición entre la formación académica y el desempeño profesional.

Cada una de estas especialidades responde a necesidades específicas del PNSP. La especialización en Análisis Criminal apunta a fortalecer la capacidad institucional para producir y utilizar información analítica en la toma de decisiones policiales. La especialización en Investigación Policial busca profundizar las destrezas necesarias para la investigación penal, la coordinación con el sistema de justicia y la gestión de evidencia. Por su parte, la especialización en Seguridad y Prevención se orienta al desarrollo de capacidades para la planificación y ejecución de estrategias de prevención del delito, control territorial y trabajo policial en territorio. Para asegurar la implementación efectiva de estas especializaciones, será necesario realizar ajustes curriculares que traduzcan las prioridades estratégicas del PNSP en competencias concretas dentro de cada trayectoria formativa. Asimismo, se promoverá el desarrollo de instancias de práctica supervisadas en unidades operativas, permitiendo que los estudiantes se inserten tempranamente en entornos de trabajo reales. Estas prácticas deberán estar acompañadas por mecanismos de tutoría y evaluación que permitan retroalimentar permanentemente el diseño curricular.

En paralelo, se buscará orientar los destinos funcionales iniciales de los egresados especializados hacia áreas donde su perfil formativo pueda ser aprovechado de manera más directa. Finalmente, será necesario fortalecer las capacidades docentes del sistema educativo policial, combinando instructores policiales con experiencia operativa y especialistas externos, y aprovechando los convenios existentes con instituciones académicas.

Línea 2. Sistema de Formación Permanente (capacitación en servicio)

La segunda línea de acción consiste en desarrollar un Sistema de Formación Permanente destinado al personal policial en servicio. Este sistema tendrá como objetivo actualizar

conocimientos, homogeneizar procedimientos y certificar competencias profesionales a lo largo de la carrera policial.

En organizaciones como la policía, donde el aprendizaje práctico y la transmisión informal de conocimientos ocupan un lugar central, la institucionalización de la formación permanente cumple un papel estratégico. Por un lado, permite consolidar estándares profesionales compartidos entre unidades y territorios. Por otro, contribuye a certificar formalmente saberes y habilidades que se adquieren en el ejercicio cotidiano de la función policial.

El sistema propuesto se organizará a partir de una agenda de capacitaciones construida en diálogo con las necesidades operativas de las distintas direcciones y unidades policiales, procurando que dichas instancias de formación respondan a las prioridades definidas por el PNSP. Los cursos serán diseñados y dictados principalmente por personal policial en actividad perteneciente a las áreas técnicas correspondientes, mientras que la Dirección Nacional de Educación Policial brindará el soporte institucional necesario en materia de infraestructura, plataforma educativa y certificación. Una vez completadas las instancias de capacitación, los participantes recibirán certificaciones formales que quedarán registradas en sus legajos funcionales, contribuyendo a fortalecer la trazabilidad del proceso formativo y la estandarización de capacidades dentro de la institución.

Matriz de vinculación del eje policial 1 con otras acciones del PNSP

Acción del PNSP	Acción policial	Tipo de contribución
5.1-01 Patrullaje focalizado en zonas de alta incidencia	Especialización Seguridad y Prevención	Formación en patrullaje focalizado, análisis de <i>hotspots</i> y resolución de problemas
5.1-02 Disuasión focalizada	Especialización Análisis Criminal / Investigación Policial	Capacitación en análisis de redes criminales, focalización de objetivos y coordinación operativa
5.1-03 Fortalecer las investigaciones: esclarecimiento y protección de testigos	Especialización Investigación Policial	Desarrollo de capacidades investigativas, gestión de evidencia y coordinación con Fiscalía General de la Nación
5.1-04 Mesa de validación interinstitucional de datos de homicidio y femicidio	Especialización Análisis Criminal	Formación en producción, validación y uso de datos criminales
5.1-05 Atención a víctimas de violencia armada	Formación permanente	Capacitación en intervención policial temprana, gestión de casos y articulación interinstitucional
5.1-06 Mediación comunitaria	Especialización Seguridad y Prevención	Formación en gestión de conflictos, mediación y trabajo territorial
5.1-07 Reducir femicidios mediante un sistema integrado de respuesta	Formación permanente	Capacitación en protocolos de actuación, clasificación de riesgo y atención a víctimas
5.2-01 Respuestas legales para proteger víctimas	Formación permanente	Formación en protocolos policiales de actuación y protección de víctimas
5.2-02 Atención de ofensores	Formación permanente	Capacitación en gestión de casos y coordinación con justicia

Acción del PNSP	Acción policial	Tipo de contribución
5.2-03 Detección temprana y evaluación de riesgo	Formación permanente	Formación en evaluación de riesgo y articulación con sistema de salud
Acciones del eje 5.4 Narcotráfico y economías criminales	Especialización Análisis Criminal / Investigación Policial	Capacidades investigativas, análisis de inteligencia criminal
Acciones del eje 5.5 Ciberdelitos y fraudes informáticos	Especialización Investigación Policial	Formación en investigación digital y análisis técnico
Acciones del eje 5.6 Sistema de justicia criminal	Formación permanente	Capacitación en coordinación policial-judicial y gestión de investigaciones
Acciones del eje 5.7 Sistema de prevención del delito y la violencia	Especialización Seguridad y Prevención	Formación en prevención situacional, policiamiento orientado a problemas y trabajo territorial

Eje 2. Información e inteligencia policial

Propósito y alcance

El fortalecimiento de las capacidades de información e inteligencia constituye un componente central para el desarrollo de un modelo de gestión policial moderno, eficiente y orientado por la evidencia. En las últimas décadas, la PNU ha incorporado herramientas tecnológicas, sistemas de registro y unidades especializadas que producen información relevante para la prevención, el control y la investigación del delito. Estas capacidades representan un activo institucional significativo para el desarrollo de políticas de seguridad basadas en conocimiento.

En el marco del PNSP, este eje se propone consolidar un modelo de gestión de la información policial que permita transformar los datos disponibles en insumos estratégicos para la toma de decisiones. Su propósito es fortalecer la producción, el análisis y el uso operativo de la información criminal, de modo que contribuya de forma sistemática a la planificación de intervenciones policiales y a la evaluación de sus resultados.

El alcance del eje comprende tres dimensiones complementarias. En primer lugar, el fortalecimiento de las capacidades analíticas de la institución, promoviendo el desarrollo de metodologías y herramientas que permitan interpretar la información criminal de manera sistemática. En segundo lugar, la mejora en los mecanismos de circulación y aprovechamiento de la información dentro de la organización policial, de modo que los distintos niveles de conducción y operación dispongan de insumos analíticos pertinentes para orientar su trabajo. Finalmente, el eje busca promover la integración entre análisis criminal, planificación operativa y evaluación de resultados, consolidando un modelo de trabajo en el que la información se convierta en un recurso estratégico para la gestión de la seguridad pública.

De este modo, el eje contribuye directamente a los objetivos del PNSP, fortaleciendo las capacidades institucionales necesarias para prevenir, investigar y controlar los principales fenómenos criminales identificados por la política de seguridad del país.

Desafío a resolver

El principal desafío que aborda este eje consiste en consolidar un modelo institucional en el que la información criminal sea utilizada de forma sistemática para orientar la toma de decisiones policiales.

Las organizaciones policiales producen y reciben permanentemente grandes volúmenes de información vinculada a eventos delictivos, intervenciones policiales, dinámicas territoriales y características de los fenómenos criminales. Sin embargo, para que esa información se convierta efectivamente en un recurso estratégico para la gestión de la seguridad, es necesario desarrollar mecanismos que permitan transformarla en conocimiento útil para la planificación y la acción. En este sentido, el desafío consiste en fortalecer las capacidades institucionales para producir análisis criminal de calidad, asegurar la circulación oportuna de la información relevante y promover su utilización en los procesos de decisión estratégica, táctica y operativa. Avanzar en esta dirección permitirá consolidar un modelo de gestión policial más eficaz, capaz de orientar los recursos institucionales hacia los problemas de seguridad que generan mayor impacto social.

Objetivos

Objetivo general:

Fortalecer las capacidades institucionales de producción, análisis y uso estratégico de la información criminal dentro de la PNU, de modo de orientar la planificación operativa y la toma de decisiones en función de las prioridades definidas por el PNSP.

Objetivos específicos:

1. Fortalecer las capacidades institucionales de análisis criminal, promoviendo el desarrollo de metodologías analíticas que permitan comprender las dinámicas delictivas y orientar intervenciones policiales más eficaces.
2. Consolidar mecanismos de gestión y gobernanza de la información policial que favorezcan la circulación, la integración y el aprovechamiento de los datos relevantes para la seguridad pública.
3. Promover la utilización sistemática de productos analíticos en los procesos de planificación estratégica, coordinación operativa y despliegue territorial de la PNU.
4. Desarrollar mecanismos de seguimiento y evaluación que permitan utilizar la información disponible para analizar resultados operativos y retroalimentar la toma de decisiones institucional.

Líneas estratégicas y acciones propuestas

Línea 1. Fortalecimiento del análisis criminal

La primera línea de acción del eje consiste en consolidar las capacidades institucionales de análisis criminal dentro de la PNU. El análisis sistemático de la información delictiva constituye una herramienta fundamental para comprender las dinámicas criminales, identificar patrones de comportamiento y orientar las intervenciones policiales hacia los problemas que generan mayor impacto en la seguridad pública.

En este marco, se promoverá el desarrollo de metodologías analíticas que permitan procesar y contextualizar la información disponible, generando diagnósticos que contribuyan a la planificación de estrategias de prevención, control e investigación del delito con mayor capacidad. Asimismo, se buscará fortalecer los espacios institucionales dedicados a la producción de análisis criminal, promoviendo la articulación entre los distintos niveles de la organización policial.

Línea 2. Gestión y gobernanza de la información policial

La segunda línea de acción consiste en fortalecer los mecanismos institucionales de gestión de la información policial. Para que la información se convierta en un recurso estratégico para la toma de decisiones, resulta necesario establecer criterios claros que orienten su registro, circulación y utilización dentro de la organización.

En este sentido, el eje propone promover prácticas institucionales que faciliten la integración de distintas fuentes de información, favoreciendo su disponibilidad para los distintos niveles de conducción y operación policial. Esto implica fortalecer los mecanismos de coordinación entre áreas responsables de la producción y gestión de información, así como promover estándares comunes que faciliten su aprovechamiento analítico.

Línea 3. Integración entre análisis criminal y planificación operativa

La tercera línea de acción busca fortalecer la relación entre la producción de conocimiento analítico y la planificación operativa de la PNU. Para que la información criminal cumpla efectivamente un rol estratégico en la gestión de la seguridad, los diagnósticos analíticos deben integrarse de manera sistemática a los procesos de planificación y coordinación de las intervenciones policiales. Esto implica promover instancias de trabajo en las que los productos analíticos contribuyan a orientar las decisiones relacionadas con el despliegue territorial, la priorización de problemas y la asignación de recursos institucionales.

Matriz de vinculación del eje policial 2 con otras acciones del PNSP

Acción del PNSP	Acción policial	Tipo de contribución
5.1-01 Patrullaje focalizado en zonas de alta incidencia	Integración entre análisis criminal y planificación operativa	Identificación de puntos críticos, análisis territorial y priorización del despliegue policial
5.1-02 Disuasión focalizada	Fortalecimiento del análisis criminal	Producción de análisis sobre actores, redes criminales y dinámicas de violencia
5.1-03 Fortalecer las investigaciones: esclarecimiento y protección de testigos	Gestión de la información policial	Integración de información investigativa y criminal para apoyar investigaciones complejas
5.1-04 Mesa de validación interinstitucional de datos de homicidio y femicidio	Gobernanza de la información	Producción, validación y circulación de datos criminales para la toma de decisiones
Acciones del eje 5.3 Control de armas de fuego y municiones	Gestión de la información policial	Integración y trazabilidad de información sobre armas, municiones y eventos asociados
Acciones del eje 5.4 Narcotráfico y economías criminales	Fortalecimiento del análisis criminal	Análisis de mercados criminales, patrones territoriales y dinámicas delictivas
Acciones del eje 5.5 Ciberdelitos y fraudes informáticos	Gestión de la información policial	Desarrollo de capacidades analíticas y gestión de información digital
Acciones del eje 5.6 Sistema de justicia criminal	Integración entre análisis criminal y planificación operativa	Mejora en la calidad, disponibilidad y circulación de información para investigaciones y procesos judiciales
Acciones del eje 5.7 Sistema de prevención del delito y la violencia	Integración entre análisis criminal y planificación operativa	Producción de diagnósticos territoriales para orientar intervenciones preventivas

Eje 3. Operativa policial

Propósito y alcance

En el marco del PNSP, el fortalecimiento de la operativa policial busca consolidar un modelo de intervención territorial estratégico, focalizado y orientado a la resolución de problemas de seguridad. Este enfoque implica promover modalidades de trabajo que permitan concentrar los recursos policiales en los fenómenos delictivos que generan mayor impacto social, utilizando diagnósticos territoriales y criterios de priorización que orienten el despliegue institucional.

El alcance de este eje comprende el conjunto de prácticas, dispositivos y mecanismos a través de los cuales la PNU desarrolla su acción operativa en el territorio. Esto incluye tanto las estrategias de patrullaje y prevención como las intervenciones policiales orientadas a abordar problemáticas específicas de seguridad. De esta manera, el eje busca fortalecer la capacidad institucional para planificar y ejecutar intervenciones policiales más eficaces, contribuyendo al cumplimiento de los objetivos definidos por el PNSP.

Desafío a resolver

El principal desafío que aborda este eje consiste en consolidar un modelo de intervención policial que permita orientar de manera estratégica el despliegue de los recursos institucionales en el territorio. Avanzar en esta dirección implica fortalecer los mecanismos institucionales de planificación operativa, promoviendo modalidades de intervención que integren diagnóstico, acción y evaluación. Esto permite orientar los recursos disponibles hacia los problemas que generan mayor impacto en la seguridad pública y mejorar la capacidad de respuesta frente a las distintas manifestaciones del delito.

Objetivos

Objetivo general:

Fortalecer la capacidad operativa de la PNU para planificar, coordinar y ejecutar intervenciones policiales orientadas a la prevención y el control del delito, en consonancia con las prioridades definidas por el PNSP.

Objetivos específicos:

1. Promover modalidades de despliegue policial que permitan focalizar recursos institucionales en territorios y problemáticas prioritarias de seguridad pública.
2. Fortalecer las capacidades institucionales para planificar intervenciones policiales orientadas a la resolución de problemas de seguridad en el territorio.
3. Mejorar los mecanismos de coordinación entre los distintos dispositivos operativos de la PNU.
4. Consolidar prácticas de seguimiento y evaluación de las intervenciones policiales que permitan retroalimentar la planificación operativa.

Líneas estratégicas y acciones propuestas

Línea 1. Focalización territorial de la intervención policial

Una primera línea de acción consiste en fortalecer las capacidades institucionales para orientar el despliegue policial hacia los territorios y problemáticas de seguridad que generan mayor impacto social. En este marco, se promoverán modalidades de trabajo que integren diagnósticos territoriales, planificación operativa y seguimiento de intervenciones policiales. Este enfoque permite mejorar la eficacia del despliegue policial, al orientar las acciones preventivas y de control hacia aquellos espacios donde la intervención institucional resulta más necesaria.

Asimismo, la focalización territorial facilita el desarrollo de estrategias adaptadas a las características de cada territorio, promoviendo intervenciones que combinen presencia policial, prevención situacional y coordinación con otros actores institucionales.

Línea 2. Intervenciones policiales orientadas a la resolución de problemas

La segunda línea de acción busca promover un enfoque de trabajo policial orientado a la resolución de problemas de seguridad pública. Este enfoque implica fortalecer los dispositivos comunitarios de la PNU (especialmente la PCOP) y desarrollar intervenciones que no se limiten a responder a eventos aislados, sino que busquen abordar de manera sistemática las condiciones que favorecen la ocurrencia de determinados fenómenos delictivos. En este sentido, se promoverá la planificación de intervenciones policiales que integren diagnóstico, diseño de estrategias operativas y evaluación de resultados. Estas intervenciones podrán involucrar distintos dispositivos policiales y articularse con otros actores institucionales cuando la naturaleza del problema lo requiera.

El desarrollo de este tipo de estrategias permite ampliar las capacidades de prevención policial y fortalecer la eficacia de las intervenciones institucionales frente a problemáticas complejas de seguridad pública.

Línea 3. Coordinación y planificación operativa

Una tercera línea de acción consiste en fortalecer los mecanismos de coordinación y planificación de las intervenciones policiales. La acción operativa de la Policía Nacional involucra múltiples dispositivos y unidades con funciones complementarias, por lo que la coordinación entre estos actores resulta clave para asegurar intervenciones eficaces. En este marco, se promoverán instancias de planificación que permitan articular las distintas capacidades operativas de la institución, favoreciendo la coherencia entre los diagnósticos de seguridad, las estrategias de intervención y el despliegue territorial de los recursos policiales.

Matriz de vinculación del eje policial 3 con con otras acciones del PNSP

Acción del PNSP	Acción policial	Tipo de contribución
5.1-01 Patrullaje focalizado en zonas de alta incidencia	Focalización territorial de la intervención policial	Orientación del despliegue policial hacia territorios prioritarios y zonas de mayor incidencia delictiva
5.1-02 Disuasión focalizada	Intervenciones orientadas a la resolución de problemas	Implementación de estrategias policiales focalizadas sobre dinámicas de violencia
Acciones del eje 5.2 Violencia de género y contra niñas, niños y adolescentes	Coordinación y planificación operativa	Intervenciones policiales coordinadas para la protección de víctimas y el abordaje de situaciones de riesgo
Acciones del eje 5.3 Control de armas de fuego y municiones	Focalización territorial	Intervenciones operativas orientadas a la detección y control de circulación ilegal de armas
Acciones del eje 5.4 Narcotráfico y economías criminales	Coordinación operativa	Articulación de dispositivos operativos para el control territorial y la intervención policial
Acciones del eje 5.7 Sistema de prevención del delito y la violencia	Resolución de problemas	Desarrollo de estrategias policiales orientadas a la prevención y reducción de delitos en territorio

Eje 4. Gobernanza policial

Propósito y alcance

La gobernanza institucional constituye un componente central para el funcionamiento eficaz y sostenible de la PNU. El PNSP busca fortalecer las capacidades de conducción y gestión institucional de la PNU, generando condiciones que favorezcan la previsibilidad de las trayectorias profesionales, la claridad en los procesos de conducción jerárquica y el fortalecimiento de los mecanismos de control del desempeño.

El alcance del eje comprende el conjunto de reglas, procedimientos y prácticas institucionales que estructuran la organización y el funcionamiento de la PNU. Esto incluye tanto los sistemas de gestión de la carrera policial como los mecanismos de supervisión institucional, coordinación organizacional y rendición de cuentas. De este modo, el eje contribuye a consolidar una gobernanza policial que permita sostener en el tiempo las transformaciones impulsadas por el PNSP, fortaleciendo la legitimidad institucional y la capacidad de gestión de la PNU.

Desafío a resolver

El principal desafío que aborda este eje consiste en consolidar marcos institucionales que aseguren coherencia, previsibilidad y sostenibilidad en la conducción de la PNU. El desafío consiste en fortalecer los mecanismos institucionales que organizan la carrera policial, la estructura jerárquica y los sistemas de control del desempeño, así como consolidar modelos de gestión territorial que permitan mejorar la articulación entre conducción institucional y trabajo operativo.

Avanzar en esta dirección permitirá dotar a la PNU de marcos institucionales más robustos para implementar las estrategias definidas por la política pública de seguridad.

Objetivos

Objetivo general:

Fortalecer los mecanismos de gobernanza institucional de la PNU, promoviendo reglas claras de gestión de la carrera policial, conducción jerárquica y control del desempeño que contribuyan a la implementación sostenida de las políticas de seguridad pública.

Objetivos específicos

1. Fortalecer los mecanismos institucionales que organizan las trayectorias profesionales dentro de la PNU.
2. Consolidar marcos organizacionales que favorezcan la claridad en los procesos de conducción y responsabilidad jerárquica.

3. Promover mecanismos institucionales de supervisión y rendición de cuentas que contribuyan al fortalecimiento del desempeño policial.
4. Fortalecer el rol de las unidades territoriales como espacios centrales para la gestión y coordinación del trabajo policial en territorio.

Líneas estratégicas y acciones propuestas

Línea 1. Fortalecimiento de las trayectorias profesionales policiales

Una primera línea de acción consiste en fortalecer los mecanismos institucionales que organizan el desarrollo de la carrera policial. En este marco, se promoverán iniciativas orientadas a consolidar criterios institucionales que permitan ordenar las trayectorias profesionales dentro de la PNU, favoreciendo la coherencia entre formación, desempeño y responsabilidades institucionales. Este tipo de mecanismos contribuye a fortalecer la profesionalización policial y a generar condiciones institucionales que favorezcan el desarrollo de capacidades especializadas dentro de la organización.

Línea 2. Organización y conducción jerárquica

La segunda línea de acción busca fortalecer los marcos organizacionales que estructuran la conducción jerárquica de la PNU. La claridad en las responsabilidades institucionales y en los procesos de conducción resulta fundamental para asegurar la coherencia de las decisiones organizacionales y el funcionamiento eficaz de los distintos niveles de la institución. En este sentido, se promoverán iniciativas orientadas a consolidar estructuras organizacionales que permitan una adecuada articulación entre los distintos niveles jerárquicos de la institución, favoreciendo la coordinación entre conducción estratégica, planificación operativa y ejecución en territorio.

Línea 3. Control del desempeño y rendición de cuentas

La tercera línea de acción consiste en fortalecer los mecanismos institucionales de supervisión y control del desempeño dentro de la PNU. Las organizaciones policiales requieren sistemas de seguimiento que permitan evaluar el cumplimiento de los objetivos institucionales y promover estándares profesionales consistentes en el ejercicio de la función policial. Así, se promoverán prácticas institucionales orientadas a consolidar mecanismos de monitoreo del desempeño y rendición de cuentas, contribuyendo a fortalecer la transparencia institucional y la confianza pública en el accionar policial.

Línea 4. Fortalecimiento del rol territorial de las comisarías

La cuarta línea de acción busca fortalecer el papel de las unidades territoriales como espacios centrales de gestión del trabajo policial en el territorio. Las comisarías constituyen nodos fundamentales para la articulación entre la conducción institucional, la planificación operativa y la intervención policial cotidiana. En este sentido, se promoverán iniciativas orientadas a consolidar modelos de gestión territorial que permitan mejorar la coordinación de los distintos dispositivos policiales y fortalecer la capacidad preventiva de la institución en el territorio.

Matriz de vinculación del eje policial 4 con otras acciones del PNSP

Acción del PNSP	Acción policial	Tipo de contribución
5.1-04 Mesa interinstitucional de validación de datos	Control del desempeño y rendición de cuentas	Fortalecimiento de mecanismos institucionales de seguimiento y validación de información para la toma de decisiones
Acciones del eje 5.2 Violencia de género y contra niñas, niños y adolescentes	Coordinación jerárquica y gestión territorial	Articulación institucional entre dispositivos policiales y otras agencias públicas
Acciones del eje 5.6 Sistema de justicia criminal	Control del desempeño y rendición de cuentas	Coordinación institucional entre policía y sistema de justicia para la implementación de estrategias de seguridad
Acciones del eje 5.7 Sistema de prevención del delito y la violencia	Fortalecimiento del rol territorial de las comisarías	Coordinación institucional con actores territoriales y políticas de prevención
Acciones de gobernanza, implementación y seguimiento del PNSP	Planificación estratégica institucional	Desarrollo de mecanismos institucionales de planificación y monitoreo de las estrategias policiales

DO9. Matriz preliminar de indicadores de impacto

Este apartado presenta una matriz preliminar de indicadores de impacto por eje estratégico y objetivo específico. Su propósito es explicitar, de forma sintética, las principales “agujas” que el Plan espera mover (resultados finales u *outcomes*).⁴² Los indicadores aquí consignados tienen carácter tentativo y podrán ajustarse, reemplazarse o complementarse a medida que se consolide el sistema de monitoreo y evaluación del PNSP, se definan con mayor precisión las fuentes, ventanas temporales, estándares de medición y criterios de interpretación, y se incorporen dimensiones adicionales pertinentes.

Asimismo, los indicadores son pasibles de desagregaciones críticas para interpretar resultados y orientar decisiones. En particular, se prevé su desagregación por: (i) territorio (nivel nacional, departamental y zonas/territorios intervenidos), (ii) género (sexo de víctimas y victimarios, y categorías específicas cuando corresponda), (iii) generaciones (tramos de edad pertinentes según problemática), y (iv) vínculo con economías criminales y modalidades asociadas (p. ej.: delitos vinculados al tráfico de drogas, tráfico de armas de fuego, trata o tráfico de personas), además de otras segmentaciones que se definan como prioritarias durante la implementación.

42 Si bien la presente matriz prioriza indicadores de impacto (*outcomes*), se incluyen algunos indicadores que no capturan cambios finales en seguridad o bienestar, sino señales de desempeño operativo, implementación o capacidad institucional. Estos indicadores se mantienen (i) a falta de alternativas más robustas disponibles con periodicidad y desagregación adecuadas, y/o (ii) para complementar la lectura de los *outcomes*, especialmente en etapas tempranas de implementación y fortalecimiento de sistemas. En particular, se incluyen provisoriamente: (a) número de armas incautadas en controles fronterizos y tasa de incautación por 10.000 controles fronterizos (Eje 5.3); (b) número de toneladas incautadas en controles fronterizos y tasa de incautación por 10.000 controles fronterizos (Eje 5.4); (c) tiempo de respuesta a incidentes priorizados (mediana) (Eje 5.5); (d) % de indicadores del SIISJP publicados con periodicidad y series completas (Eje 5.6); y (e) frecuencia absoluta y relativa de programas de prevención con participación verificada de sector privado o sociedad civil (Eje 5.7). Estos indicadores deberán interpretarse en conjunto con los *outcomes* del eje y con el contexto (incluyendo cambios en control, detección y registro), y podrán ser sustituidos o reclasificados a medida que se consoliden nuevas fuentes y definiciones operativas en el marco del sistema de seguimiento y evaluación del PNSP.

Eje 5.1 - Homicidios

Objetivo específico	Indicadores de impacto
Reducir homicidios en territorios críticos	Tasa de homicidios por 100.000 hab.
Aumentar el esclarecimiento y reducir la impunidad efectiva	% de homicidios esclarecidos (a 12/24 meses)
Cortar dinámicas de escalamiento y retaliación en grupos y personas de alto riesgo de violencia letal	Tasa de heridos por arma de fuego por 100.000 hab. Tasa de tentativas de homicidio por 100.000 hab.
Fortalecer la gobernanza de datos e integración interinstitucional para orientar decisiones, medir resultados y ajustar estrategias con mayor precisión	% de convergencia entre fuentes (en variables críticas)
Reducir femicidios y otros homicidios en contextos de violencia doméstica	Tasa de femicidios por 100.000 mujeres % de homicidios domésticos

Eje 5.2 - Violencia de género y contra niñas, niños y adolescentes

Objetivo específico	Indicadores de impacto
Asegurar la protección a través de una respuesta integral, continua con enfoque de género y territorial	% revictimización en casos de alto riesgo (6/12/24 meses)
Mejorar el acceso a la justicia y reducir riesgo de revictimización a través de procesos y procedimientos establecidos con operadores, especializados y calidad de evidencia	Tasa de subregistro (brecha encuesta-registro) % de casos con resolución judicial
Prevenir y detectar tempranamente la violencia en ámbitos educativos, de salud, comunitarios y del entorno digital	Tasa de denuncias por violencia doméstica por 100.000 hab. Tasa de denuncias por violencia sexual por 100.000 hab. Prevalencia e incidencia de violencia de género, doméstica y contra niñas, niños y adolescentes (encuesta)
Promover la aprobación de protocolos y crear espacios de atención para ofensores	% reincidencia específica de ofensores (6/12/24 meses)
Intervenir sobre los factores estructurales que generan la violencia doméstica, de género y contra niñas, niños y adolescentes	Índice de factores de riesgo estructural asociados a violencia basada en género, doméstica y contra niñas, niños y adolescentes (a definir en Monitoreo y Evaluación)
Mejorar el registro y la calidad de los datos, así como la coordinación interinstitucional para asegurar la integralidad y la trazabilidad de la respuesta	% de casos violencia basada en género y contra niñas, niños y adolescentes con ruta institucional completa (Detección, evaluación de riesgo, atención, seguimiento, cierre/derivación) % de medidas de protección con cumplimiento verificado

Eje 5.3 - Control de armas de fuego y municiones

Objetivo específico	Indicadores de impacto
Reducir la disponibilidad efectiva de armas y municiones en contextos de violencia grave	% de suicidios con arma de fuego
	Tasa de homicidios con arma de fuego por 100.000 hab.
	Tasa de heridos por arma de fuego (denuncias y lesiones) por 100.000 hab.
Fortalecer la trazabilidad, el control integrado (especialmente de municiones) y la auditoría institucional	% de armas incautadas con trazabilidad completa
	% de hechos con arma de fuego con arma identificada
Fortalecer el control fronterizo/logístico y la cooperación regional contra el tráfico	Número de armas incautadas en controles fronterizos
	Tasa de incautación por 10.000 controles fronterizos
Mejorar la capacidad investigativa/forense y el uso de evidencia	% de homicidios con armas de fuego con pericia balística realizada y resultado utilizable
Asegurar las salvaguardas de datos, derechos y legitimidad del sistema	Tasa de desvío del circuito legal al ilícito detectado (armas incautadas vinculables a registros legales/total armas incautadas)

Eje 5.4 - Narcotráfico y economías criminales

Objetivo específico	Indicadores de impacto
Reducir la violencia asociada a los mercados de drogas	Tasa de homicidios vinculados al tráfico de drogas por 100.000 hab.
Fortalecer las capacidades de inteligencia y de investigación para desarticular las redes de tráfico y sus abastecimientos	% de investigaciones de redes priorizadas con resolución judicial (formalización/condena) 24/36 meses
	% de investigaciones con recuperación de activos
	Valor de activos decomisados con confirmación judicial
Fortalecer los controles en fronteras, puertos, la logística y el correo con cooperación regional	Número de toneladas incautadas en controles fronterizos
	Tasa de incautación por 10.000 controles fronterizos
Reducir los daños y reincidencia asociados al consumo problemático mediante tratamiento y justicia terapéutica	Tasa de muertes por sobredosis o intoxicación
	% de reincidencia en cohortes de justicia terapéutica (6/12/24 meses)

Objetivo específico	Indicadores de impacto
Reducir el reclutamiento y las trayectorias de riesgo en adolescentes y jóvenes que viven en territorios críticos	Tasa de adolescentes y jóvenes condenados por delitos de drogas por 100.000 hab. Tasa de ingresos al sistema penal adolescente por delitos asociados a economías criminales por 100.000 hab.

Eje 5.5 - Ciberdelitos y fraudes informáticos

Objetivo específico	Indicadores de impacto
Reducir fraudes y ciberdelitos en la población vulnerable	Tasa de victimización por estafa (encuesta) Tasa de denuncias por estafa por 100.000 hab.
Fortalecer capacidades institucionales (especialización, forensia, herramientas, coordinación)	Tasa de esclarecimiento en fraudes y ciberdelitos de denuncias por estafa 12/24 meses
Crear marcos legales y procedimientos para consolidar evidencia y prueba digital	% de causas priorizadas con resolución judicial (formalización/sentencia) 12/24 meses
Mejorar la detección y la priorización de casos y la cooperación internacional	Tiempo de respuesta a incidentes priorizados (mediana)
Proteger infraestructuras críticas y gestionar riesgos sistémicos	Horas de indisponibilidad de servicios esenciales del Estado por incidentes cibernéticos % de incidentes a activos críticos con alto impacto

Eje 5.6 - Sistema de justicia criminal

Objetivo específico	Indicadores de impacto
Mejorar la gobernanza y la coordinación del sistema de justicia criminal	Duración total del ciclo penal (mediana) por tipo de delito <i>Attrition</i> por etapa (denuncia, investigación, acusación, condena) por tipo de delito
Mejorar la inteligencia, la investigación criminal, los servicios periciales y el uso de información	% de denuncias sin acusación fiscal por tipo de delito % de acusaciones fiscales sin sentencia judicial por tipo de delito
Reducir la saturación y las ineficiencias del sistema	Tasa de prisionización por 100.000 hab. Tasa de hacinamiento carcelario
Fortalecer el uso y la calidad de medidas alternativas y justicia restaurativa	Tasa de reincidencia de personas con medidas alternativas 12/24 meses % de personas penadas con medidas alternativas

Objetivo específico	Indicadores de impacto
Mejorar condiciones penitenciarias y la gobernabilidad del sistema penitenciario, reduciendo la violencia, el control criminal intramuros y los riesgos institucionales	Tasa de muertes violentas intramuros por 1.000 PPL Tasa de esclarecimiento de homicidios intramuros
Institucionalizar indicadores, evaluabilidad y transparencia de la gestión	% de indicadores del SIISJP publicados con periodicidad y series completas Tasa de esclarecimiento de denuncias en asuntos internos Confianza ciudadana en las instituciones del sistema de justicia penal (encuesta)

Eje 5.7 - Sistema de prevención del delito y la violencia

Objetivo específico	Indicadores de impacto
Consolidar un sistema nacional de prevención del delito y la violencia	Tasa de victimización (encuesta) Percepción de inseguridad (encuesta)
Escalar intervenciones comunitarias y territoriales probadas donde se concentra el riesgo, reduciendo violencia y victimización	Tasa de delitos violentos en territorios intervenidos por 100.000 hab.
Fortalecer trayectorias educativas/laborales y participación juvenil como prevención social, reduciendo involucramiento delictivo	% de desvinculación educativa anual en población objetivo Tasa de ingresos al sistema penal adolescente de población objetivo/ territorios priorizados
Fortalecer la reintegración postsistema penal, reduciendo la reincidencia	Tasa de reincidencia 12/24/48 meses
Implementar prevención situacional y recuperación de espacios, reduciendo oportunidades de delito y desorden	Tasa de denuncia en zonas intervenidas por tipo de delito Percepción de inseguridad en el barrio de zonas intervenidas (encuesta)
Consolidar la corresponsabilidad del sector privado y la sociedad civil en prevención	Frecuencia absoluta y relativa de programas de prevención con participación verificada de sector privado o sociedad civil

DO10. Registro de disensos de las instituciones participantes de los Encuentros por Seguridad

Los Encuentros por Seguridad fueron una instancia de diálogo y trabajo interinstitucional desarrollada en el marco de la construcción del PNSP.⁴³ De manera especial, agradecemos a las organizaciones que integraron los Encuentros por Seguridad —5 partidos políticos, 28 instituciones del Estado, 23 del sector productivo, 8 del ámbito académico y 15 de la sociedad civil— por el tiempo dedicado, la disposición al diálogo y el compromiso demostrado a lo largo de casi 150 horas de intercambio y trabajo compartido. Ese proceso permitió consolidar una mirada plural e integradora sobre los desafíos del país en seguridad pública.⁴⁴

En coherencia con ese enfoque participativo, el objetivo de este apartado es dejar constancia formal y fundada de los disensos que pudieran existir respecto de las acciones incluidas en el Plan. En particular, permite que las instituciones que contribuyeron a su diseño indiquen si rechazan alguna acción específica y cuál es el fundamento del rechazo, preservando la transparencia del proceso y asegurando que esas posiciones queden registradas como insumo para la conducción, el seguimiento y los futuros ajustes del PNSP durante su implementación.

Este registro integra la construcción democrática del Plan, reconociendo que la deliberación pública incluye acuerdos y también disensos explícitos, justificados y trazables. Su contenido se incorporará oportunamente, una vez concluido el relevamiento formal de disensos con las instituciones participantes de los Encuentros por Seguridad.

⁴³ Para acceder al documento, consultar: Ministerio del Interior, 2025, [Documento síntesis de los Encuentros por Seguridad](#).

⁴⁴ Para un detalle de las instituciones que participaron del proceso, consultar: Ministerio del Interior, 2025, [Quiénes participan en los Encuentros por Seguridad](#).

