



Ministerio  
**del Interior**

# **ESTRATEGIA DE SEGURIDAD INTEGRAL Y PREVENTIVA**

INFORME FINAL DE DISCUSIÓN INTERPARTIDARIA



# ÍNDICE

---

Notas de la versión final	5
<b>1. Introducción</b>	<b>6</b>
<b>2. La prevención integral del delito</b>	<b>8</b>
<b>3. Cronograma</b>	<b>10</b>
<b>4. Estrategia de Seguridad Integral y Preventiva (ESIP)</b>	<b>11</b>
<b>4.1 Sistemas de información</b>	<b>12</b>
<b>4.1.1 Encuestas nacionales de victimización</b>	<b>12</b>
<b>4.1.2 Acuerdo de asistencia técnica para la mejora de las estadísticas criminales</b>	<b>14</b>
<b>4.1.3 Datos abiertos y representación visual de estadísticas criminales</b>	<b>17</b>
<b>4.2 Prevención social y comunitaria</b>	<b>19</b>
<b>4.2.1 Gabinete de Seguridad Integral</b>	<b>20</b>
<b>4.2.2 Consejos Barriales y Centros de Atención Integral</b>	<b>21</b>
<b>4.2.3 Educación para la prevención del delito y la violencia</b>	<b>24</b>
<b>4.2.4 Programa focalizado de prevención de homicidios</b>	<b>26</b>
<b>4.3 Prevención policial</b>	<b>31</b>
<b>4.3.1 Plan de Atención Integral en Salud Mental</b>	<b>31</b>
<b>4.3.2 Policía Comunitaria Orientada a Problemas (PCOP)</b>	<b>34</b>
<b>4.3.3 Capacitación en trabajo con poblaciones vulnerables</b>	<b>37</b>
<b>4.3.4 Prevención del ciberdelito</b>	<b>40</b>
<b>4.4 Prevención terciaria</b>	<b>42</b>
<b>4.4.1 Ministerio de Justicia (Legislatura L, 2025-2030)</b>	<b>42</b>
<b>4.4.2 Estrategia Nacional de Reforma del Sistema Penitenciario</b>	<b>44</b>
<b>4.4.3 Programa de atención a penados con uso problemático de drogas</b>	<b>46</b>
<b>4.4.4 Dirección Nacional de Libertad Asistida</b>	<b>49</b>
<b>4.4.5 Dirección Nacional de Apoyo al Liberado (DINALI, MIDES)</b>	<b>53</b>
<b>5. Anexo: propuestas en ejecución</b>	<b>55</b>
<b>5.1 Apertura y reforma de seccionales policiales</b>	<b>55</b>
<b>5.2 Apertura y reforma de infraestructura penitenciaria</b>	<b>58</b>
<b>5.3 Aumento de los salarios policiales</b>	<b>59</b>
<b>5.4 Implementación de posgrados en la DNEP</b>	<b>60</b>
<b>5.5 Modificación del Art. 36 del Decreto-Ley N° 14.492</b>	<b>61</b>
<b>6. Referencias</b>	<b>62</b>

## **COORDINADOR**

DR. DIEGO SANJURJO

## **PUBLICACIÓN**

JUNIO 2023

## **DISEÑO**

DIRCOM



## NOTAS DE LA VERSIÓN FINAL

---

**E**l 13 de marzo de 2023 se presentó el informe preliminar de la Estrategia de Seguridad Integral y Preventiva. Su presentación dio comienzo a un proceso formal de discusión y análisis que se extendió por cuatro meses y en el cual participaron representantes técnicos de todos los partidos políticos con representación parlamentaria, académicos y especialistas sectoriales asociados a universidades públicas y privadas, así como representantes de organizaciones no gubernamentales y de los organismos estatales involucrados.

Es en base a este proceso formal de análisis y discusión que se elabora el presente informe final de la Estrategia de Seguridad Integral y Preventiva. El mismo incorpora cambios de distinta envergadura en las medidas propuestas inicialmente, así como también una medida nueva (#16) y otra que sustituye una medida anterior (#6).

# 1. INTRODUCCIÓN

*“Es increíble lo que se puede conseguir cuando nadie se preocupa por quién se lleva el crédito”*

**D**esde la asunción del Gobierno Nacional en marzo de 2020, el Ministerio del Interior ha llevado adelante un combate frontal al delito que ha rendido frutos. Con un mayor respaldo material y político, y una estrategia mejorada, la Policía Nacional ha roto la tendencia y conseguido reducciones significativas en los registros de aquellos delitos que más sufre la ciudadanía. En consecuencia, entre 2019 y 2022, las denuncias por rapiña, hurto y abigeato se redujeron un 23,5, 18,6 y 40,5 por ciento, respectivamente. Los homicidios también se redujeron un 2,8 por ciento en el mismo período, con aquellos que derivan de rapiñas reduciéndose un 67 por ciento.

A pesar de estos logros, hay delitos que se mantienen esquivos, como pueden ser los homicidios por ajustes de cuentas o ciertas formas de violencia doméstica. Estos tipos delictivos reflejan con mayor crudeza la dificultad que encuentran los hombres y mujeres de la Policía Nacional a la hora de enfrentar fenómenos delictivos con causas directas e indirectas que escapan a las tareas de disuasión y represión. La inseguridad se focaliza hoy en aquellos barrios que concentran problemas sociales más profundos, como pueden ser la marginalidad, el desempleo, la drogadicción o los problemas de salud mental.

Entendemos que los órganos de seguridad pública controlan el delito, pero que su reducción significativa y sostenible requiere la interacción y cooperación de otros actores que trabajen sobre sus causas. Es por esa razón que convocamos a los distintos partidos políticos con representación parlamentaria para el diseño y desarrollo conjunto de una Estrategia de Seguridad Integral y Preventiva, cuyo principal objetivo sea la prevención del delito a través de la colaboración operativa de distintos organismos públicos y privados.

En el marco de un plan de trabajo específico, se le solicitó formalmente a cada partido político que designara un representante con perfil técnico y nos hiciera llegar propuestas de instrumentos de política pública que se inscribieran en el marco de una política de seguridad integral y preventiva. Todos los partidos políticos hicieron llegar sus propuestas e incluyeron instrumentos que se ajustan a lo solicitado. Con esos insumos, convocamos a los organismos estatales involucrados y discutimos formalmente cada medida con los técnicos partidarios, tras lo cual hicimos lo mismo con académicos y especialistas sectoriales, representantes de organizaciones civiles y de otros actores no estatales. Es la primera vez que académicos y representantes de organizaciones civiles son invitados formalmente a participar del diseño de una política de seguridad en nuestro país. Quiero agradecer cordialmente a todos aquellos que participaron en este proceso por el compromiso adquirido y el esfuerzo realizado.

En las páginas siguientes se presenta la versión final de la Estrategia de Seguridad Integral y Preventiva. Esperamos que este proceso pueda culminar satisfactoriamente con un acuerdo interpartidario que nos permita complementar la disuasión y represión policial del delito con herramientas preventivas e interinstitucionales, con vistas a una

política de seguridad moderna e integral que parta de un consenso amplio y duradero. En este sentido, el apoyo y consenso de todos los partidos con representación parlamentaria supone un insumo fundamental para una serie de políticas y programas que requieren de continuidad en el tiempo para su correcto funcionamiento e institucionalización.

A todos los participantes, les reitero el agradecimiento y espero poder contar con su apoyo y compromiso para culminar un proceso que requiere la voluntad y el esfuerzo de todos. En una región marcada por la polarización y enemistad política, la muestra de unidad que supone este proceso debe ser motivo de satisfacción y orgullo. Confío en que el sistema político uruguayo estará a la altura de las circunstancias.

**Luis Alberto Heber**  
Ministro del Interior

## 2. LA PREVENCIÓN INTEGRAL DEL DELITO

*"[...] la policía es principalmente quien controla el delito y mantiene la paz, no un vehículo para reducir sustancialmente el delito. El delito es la consecuencia de fuerzas sociales profundas y mayormente ajenas al ámbito de cualquier táctica policial"<sup>1</sup>*

1 Traducido del inglés: "The police are primarily managers of crime and keepers of the peace, not a vehicle for reducing crime substantially. Crime is the product of deeper social forces, largely beyond the ambit of any policing tactics." (Newburn & Reiner, 2012: 943).

La frase que encabeza este apartado proviene de la 4<sup>o</sup> edición del Manual de Criminología de Oxford y resalta uno de los aprendizajes fundamentales de las ciencias de la seguridad modernas: la policía controla y reprime el delito, pero ello solo puede conseguir reducciones considerables en circunstancias especiales o en territorios restringidos. Una reducción significativa y sostenible del delito a gran escala requiere la interacción y cooperación con otras instituciones que trabajen sobre sus causas (Crawford y Cunningham 2015; Dixon 2005; Sherman et al. 1998; Telep y Weisburd 2016).

Esta premisa no debe llevar a la confusión de pensar que la labor de la policía no incide en el delito. Muy por el contrario, la Policía juega un rol fundamental en su contención y la evidencia demuestra que la actividad policial impacta decididamente en los niveles de delincuencia (McGuire, Evans, y Kane 2021; Telep y Weisburd 2016). Por ejemplo, una presencia policial baja se corresponde con tasas de criminalidad altas y el incumplimiento generalizado de la ley por parte de una minoría de la población. A su vez, el patrullaje intensivo y los operativos de saturación demuestran que el incremento de la presencia policial puede lograr reducir el delito de manera decisiva en territorios acotados (Bogliaccini et al. 2021; Cid 2019; Sherman et al. 1998).

En por ello que la actual administración puso el foco en el aumento del despliegue y la presencia policial, retomando el rol central de las comisarías como unidades básicas del accionar policial. Sin embargo, la disuasión y el control del delito tienen limitaciones conceptuales y operativas que impiden que estos se traduzcan en su reducción significativa y sostenible en territorios extensos (Zeisel 1982). Especialmente, en aquellos casos en que el delito tiene causas directas o indirectas que escapan al control de los actores tradicionales del sistema de justicia. Entre las mismas se encuentran la marginalidad y la pobreza, la falta de educación y trabajo, las subculturas delictivas y las desigualdades de género, o los problemas de salud mental y la adicción a las drogas.

Como han defendido diversos expertos locales (e.g.: Castillo 2020; Musto et al. 2021; Paternain 2013, 2017; Tenenbaum et al. 2021; Trajtenberg y Eisner 2015), la experiencia internacional sugiere que la respuesta efectiva al problema pasa por complementar la aplicación de la ley que castiga el delito con esfuerzos que intentan prevenirlo. Este enfoque dual, que combina prevención y represión, se ha vuelto el pilar de las políticas de seguridad de los países desarrollados y también el de las políticas que promueven las agencias multilaterales a nivel internacional. En todos los casos, parten de la premisa de que ninguna institución puede abordar por sí sola la creciente complejidad del mundo delictivo, y ello incluye a los Ministerios del Interior y a las organizaciones policiales.

En América del Norte, Europa Occidental y Oceanía, los arreglos interinstitucionales han proliferado en las últimas tres décadas y pasado a representar una "nueva ortodoxia policial" (Crawford y Cunningham 2015; Higgins, Hales, y Chapman 2016). Inglaterra es tal vez el ejemplo más difundido, donde las asociaciones interinstitucionales para abordar el crimen están fuertemente arraigadas, sobre todo a nivel comunal y local. Tanto es así que la Ley contra el Crimen y el Desorden (1998) define el grupo central de actores que deben participar de estas asociaciones, así como también sus funciones y roles. Cada autoridad local debe formular e implementar una estrategia para reducir la delincuencia y el desorden en su área, y debe hacerlo en conjunto con las autoridades policiales, la Justicia, el sistema de salud, las organizaciones no gubernamentales, así como los vecinos y empresarios locales (Berry et al. 2011).

En América Latina, este enfoque dual ha sido apoyado desde organismos multilaterales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Organización de Estados Americanos (OEA) o diferentes agencias de la Organización de Naciones Unidas (ONU), que enmarcan dichas iniciativas bajo lo que ha llegado a denominarse el paradigma de seguridad ciudadana. A diferencia del enfoque tradicional, basado exclusivamente en la provisión de seguridad por parte de las instituciones públicas de seguridad, el paradigma de seguridad ciudadana está basado en un enfoque integral, y en la capacidad de las distintas instituciones del Estado de trabajar coordinadamente para proveer y coproducir un marco de protección de la vida y el patrimonio, en conjunto con el sector privado, la academia y las asociaciones comunitarias, vecinales y ciudadanas (Abizanda et al. 2012; Aguirre y Muggah 2017).

Si bien gran parte de los Estados latinoamericanos han adoptado formalmente el paradigma de seguridad ciudadana, los avances conceptuales y doctrinarios no se han visto reflejados hasta ahora en el funcionamiento de las instituciones ni en la formulación de las políticas públicas. Esta disociación entre teoría y práctica se debe generalmente a los desafíos que plantea el nuevo paradigma para unas instituciones estatales acostumbradas a trabajar de forma aislada y endogámica, sin hacer uso de datos compartidos y con poca participación de actores no estatales (Chinchilla y Vorndran 2018).

Desde el Ministerio del Interior creemos que es hora de que nuestro país dé un salto de calidad en esta materia y apueste por la implementación efectiva de un enfoque dual, que combine la prevención y la represión del delito a través de la colaboración operativa de distintos organismos del Estado. Las medidas que se incluyen en este documento no son las primeras que esta cartera impulsa con este enfoque. Los sucesivos programas de seguridad integral que ha financiado el BID desde 1998, el programa Pelota al Medio a la Esperanza, el Plan Siete Zonas, o las labores de resocialización que realizan el Instituto Nacional de Rehabilitación y la Dirección Nacional del Liberado, son solo algunas de las experiencias que las anteceden.

Somos conscientes que el desarrollo y la implementación de políticas integrales y preventivas no es sencillo y requiere esfuerzos concertados en el tiempo. No obstante, asumimos este desafío con la certeza de que los problemas delictivos que sufren los uruguayos tienen causas que a largo plazo tornan inviable cualquier alternativa. En ese sentido, hacemos nuestras las palabras del ex primer ministro de Inglaterra, Tony Blair, quien prometía ser duro con el crimen, pero también ser duro con sus causas. Las propuestas que se plantean en esta Estrategia de Seguridad Integral y Preventiva suponen un paso decisivo en esa dirección, y por eso le pedimos a todos los partidos políticos que nos acompañen.

**Diego Sanjurjo**  
Estrategia de Seguridad Integral

### 3. CRONOGRAMA

INSTANCIAS	2022	2023					
	12	01	02	03	04	05	06
Reuniones preliminares							
<b>FASE I</b>							
Envío de propuestas partidarias							
Desarrollo de primer borrador de la ESIP por parte del MI							
Instancia interpartidaria de presentación y discusión de la ESIP							
<b>FASE II</b>							
Elaboración de listado de actores institucionales de consulta							
Reuniones con académicos y especialistas sectoriales							
Reuniones con representantes de organizaciones civiles y otros actores no estatales							
Instancia interpartidaria de discusión							
<b>FASE III</b>							
Instancia interpartidaria de discusión final							
Presentación de la versión final de la ESIP							

## 4. ESTRATEGIA DE SEGURIDAD INTEGRAL Y PREVENTIVA (ESIP)

.....

### 4. Estrategia de Seguridad Integral y Preventiva (ESIP)

#### 4.1 Sistemas de información

- 4.1.1 Encuestas nacionales de victimización
- 4.1.2 Acuerdo de asistencia técnica para la mejora de las estadísticas criminales
- 4.1.3 Datos abiertos y representación visual de estadísticas criminales

#### 4.2 Prevención social y comunitaria

- 4.2.1 Gabinete de Seguridad Integral
- 4.2.2 Consejos Barriales y Centros de Atención Integral
- 4.2.3 Educación para la prevención del delito y la violencia
- 4.2.4 Programa focalizado de prevención de homicidios

#### 4.3 Prevención policial

- 4.3.1 Plan de Atención Integral en Salud Mental
- 4.3.2 Policía Comunitaria Orientada a Problemas (PCOP)
- 4.3.3 Capacitación en trabajo con poblaciones vulnerables
- 4.3.4 Prevención del ciberdelito

#### 4.4 Prevención terciaria

- 4.4.1 Ministerio de Justicia (Legislatura L, 2025-2030)
- 4.4.2 Estrategia Nacional de Reforma del Sistema Penitenciario
- 4.4.3 Programa de atención a penados con uso problemático de drogas
- 4.4.4 Dirección Nacional de Libertad Asistida
- 4.4.4 Dirección Nacional de Apoyo al Liberado (DINALI, MIDES)

#### 4.5 Anexo – Propuestas en ejecución

- 4.5.1 Apertura y reforma de seccionales policiales
- 4.5.2 Apertura y reforma de infraestructura penitenciaria
- 4.5.3 Aumento de los salarios policiales
- 4.5.4 Implementación de posgrados en la DNEP
- 4.5.5 Modificación del art. 36 del Decreto-Ley N° 14.49

## 4.1 SISTEMAS DE INFORMACIÓN

---

### 4.1.1 Encuestas nacionales de victimización

#### **Origen de la propuesta**

Ministerio del Interior, Partido Nacional, Partido Colorado.

#### **Organismos involucrados**

Ministerio del Interior, Instituto Nacional de Estadística (INE).

#### **Objetivo general / impacto esperado**

Tener un panorama más preciso y detallado de la delincuencia y sus consecuencias.

#### **Objetivos específicos**

Institucionalizar el uso de encuestas de victimización con periodicidad anual o bienal.

#### **Antecedentes y justificación**

Las encuestas de victimización son instrumentos de recolección de información cuantitativa que miden la vivencia de haber sufrido delitos, en forma personal o de los miembros del hogar, durante los seis o doce meses previos a la aplicación del instrumento. Se emplea a través de una entrevista aplicada a una muestra de la población que consulta temas como:

- victimización delictiva (tanto denunciados como cifra negra),
- victimización por violencia doméstica o basada en género,
- victimización reiterada,
- voluntad de denunciar y los motivos de la no denuncia,
- temor al delito,
- cambios en actividades rutinarias,
- confianza en la policía y otras instituciones del sistema penal.

Las encuestas de victimización ofrecen un panorama más integral y detallado de la delincuencia y sus consecuencias, complementando la información entregada por los registros administrativos del Ministerio del Interior. Dado que en todo el mundo los ciudadanos solo denuncian una minoría de los hechos delictivos que sufren, las encuestas de victimización se han vuelto una herramienta fundamental en los países desarrollados, donde se aplican

anualmente y han pasado a suplantar a los registros administrativos a la hora de valorar públicamente la evolución del delito. En América Latina, en cambio, solo Chile y México han institucionalizado las encuestas de victimización. La Encuesta Nacional de Seguridad Urbana (ENUSC) de Chile se ha llevado a cabo anualmente desde 2003, mientras que la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción de Seguridad Pública (ENVIPE) se aplica anualmente desde 2011.

En Uruguay solo se han implementado dos encuestas nacionales de victimización. La primera se realizó en 2011, a partir de un convenio con una empresa consultora privada y no cumplía con los estándares internacionales para este tipo de instrumentos. La segunda se llevó a cabo en el año 2017, a partir de un convenio entre el Ministerio del Interior y el INE. La Encuesta Nacional de Victimización se realizó en base a unas 7.600 entrevistas y en función de una muestra representativa de hogares y personas mayores de 18 años residentes en localidades de 1.000 o más habitantes. Tuvo un costo aproximado de 8.000.000 pesos uruguayos. Sobre sus resultados solo se publicó un informe preliminar en 2018, el cual se enfoca principalmente en las valoraciones de la ciudadanía sobre la inseguridad y la Policía, pero no incluye mayores observaciones sobre la cifra negra de delitos. No hubo informes posteriores.

### **Metodología:**

1. Elaborar una normativa legal que asegure la ejecución periódica y estandarizada de encuestas nacionales de victimización por parte del INE.

2. En conjunto con el INE, diseñar dos herramientas de medición:

a) Encuesta Nacional de Victimización, que tenga una periodicidad anual e incluya variables que permitan una comparación internacional. Para ello debe tomarse en cuenta la Encuesta de Victimización Delictiva en Latinoamérica y el Caribe (VICLAC) que promueve la Oficina de Naciones Unidas Contra las Drogas y El Delito (UNODC) con apoyo del BID y la OEA.

b) Módulo específico sobre victimización en la Encuesta Continua de Hogares (ECH) del INE. La ECH es una encuesta continua que ofrece información sobre las características demográficas básicas de la población, similar a la proporcionada por los censos de población y viviendas. La encuesta es continua, en el sentido de que el encuestador visita presencialmente el hogar una vez y luego continúa encuestando a sus integrantes por teléfono durante cinco meses. Sus costos son significativamente menores a los de una encuesta de victimización independiente.

3. La metodología, los cuestionarios y las bases de datos serán propiedad del INE, y deberán hacerse disponibles a través de su página web.

### **Actividades**

- Elaboración de una normativa legal
- Diseño de cuestionarios entre el MI y el INE, con asistencia de la Oficina de Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito (UNODC)
- Implementación por parte del INE

## 4.1.2 Acuerdo de asistencia técnica para la mejora de las estadísticas criminales

### Origen de la propuesta

Partido Nacional, Frente Amplio.

### Organismos involucrados

Ministerio del Interior, Instituto Nacional de Estadística (INE), universidades.

### Objetivo general / impacto esperado

Mejorar la transparencia de las estadísticas criminales del Ministerio del Interior y la producción científica sobre violencia y criminalidad.

### Objetivos específicos

Firmar acuerdos de asistencia técnica y colaboración con el INE y la academia para evaluar la calidad y transparencia de los sistemas de información del Ministerio del Interior y mejorar sus capacidades de investigación y evaluación de políticas y programas.

### Antecedentes y justificación

Entre 2019 y 2022 se llevó a cabo la evaluación de calidad estadística del Sistema de Gestión de Seguridad Pública (SGSP) del Ministerio del Interior, a cargo de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y a través de su Centro de Excelencia para Información Estadística de Gobierno, Seguridad Pública, Victimización y Justicia (UNODC-INEGI). La evaluación del SGSP obtuvo el Grado de Calidad Estadística "A", la calificación más alta posible. No obstante, la evaluación también formuló una lista de recomendaciones que fueron adoptadas gradualmente por el personal de la División de Sistemas de Información del Ministerio del Interior (UNODC, MEXICO-INEGI, y MI 2021).

En una evaluación de calidad estadística se analiza que las operaciones estadísticas cuenten con el rigor metodológico en los procesos de recolección, producción y publicación. Así, la evaluación de calidad estadística del SGSP verificó el rigor metodológico y el apego a los Principios Fundamentales de las Estadísticas Oficiales de la Organización de Naciones Unidas, con el objetivo de fortalecer las estadísticas basadas en los registros administrativos del Ministerio del Interior.

En vistas de las propuestas recibidas por los representantes técnicos partidarios, así como de los comentarios realizados por académicos y especialistas, se considera pertinente evaluar los procesos estadísticos que dan lugar a las estadísticas oficiales del Ministerio del Interior con el objetivo de mejorar los niveles de legitimidad y confianza pública que generan. Dada su experiencia, legitimidad e independencia, se considera que el INE es el organismo mejor

capacitado para asesorar al Ministerio del Interior sobre posibles mejoras en la calidad y transparencia de sus procesos estadísticos.

Los representantes partidarios también consideraron pertinente explorar la posibilidad de que a mediano y largo plazo el INE pueda hacerse cargo del procesamiento y publicación de estadísticas criminales. En principio, ello no implicaría la suspensión de los procesos estadísticos que realiza el MI a través de la División de Estadística y Análisis Estratégico –el Observatorio Nacional sobre Violencia y Criminalidad (ONVC)–, los cuales seguirían desarrollándose para uso interno.

Finalmente, representantes partidarios, académicos y representantes de organizaciones civiles consideraron que el ONVC debe reformarse para asumir un rol activo en la investigación sobre seguridad y criminalidad, la planificación estratégica y la evaluación de políticas y programas que buscan combatir la violencia y el delito.

## **Metodología**

En primer lugar, se propone la firma y ejecución de un acuerdo de asistencia técnica entre el Ministerio del Interior y el INE con el objetivo de evaluar la calidad y transparencia de los procesos estadísticos que realiza el ONVC y formular recomendaciones públicas. Los principales objetivos de la asistencia técnica serán asegurar la calidad estadística, mejorar los procesos de recolección, producción y publicación estadística, y fomentar la cultura estadística del Ministerio del Interior.

La asistencia técnica también deberá incluir una valoración técnica sobre la posibilidad y factibilidad de que la producción y publicación de estadísticas criminales pase a ser eventualmente competencia del INE. Dicha valoración deberá incluir una hoja de ruta que conciba la creación de capacidades institucionales en el INE y el traspaso efectivo de responsabilidades a mediano y largo plazo.

En segundo lugar, se propone la reestructura del ONVC con la finalidad de que pueda asumir un rol activo en la investigación cuantitativa y cualitativa sobre violencia y delito, la planificación estratégica y la evaluación de políticas y programas que buscan combatir la problemática a nivel nacional. Para superar posibles limitaciones en materia de recursos humanos y materiales, se plantea la firma de convenios de colaboración con la academia y otros actores ajenos al MI. En ese sentido, el ONVC puede poner a disposición sus bases de datos, establecer líneas de investigación, conformar equipos interinstitucionales y ejecutar proyectos que contribuyan a la clarificación de los problemas nacionales de violencia y delito.

En la misma línea, el ONVC debe dinamizar y tener una presencia más activa en el debate público sobre violencia, delito y seguridad ciudadana. Para ello, se propone que los acuerdos de colaboración con la academia se materialicen en la elaboración y publicación conjunta de anuarios o publicaciones periódicas sobre seguridad ciudadana. Los mismos deberán describir y analizar en profundidad las características y evolución de la criminalidad, así como aportar información sobre políticas y programas implementados e investigaciones realizadas que resulten pertinentes.

## **Actividades**

- Firma de acuerdo interinstitucional
- Implementación de una mesa de trabajo interinstitucional
- Ejecución de la asistencia técnica por parte del INE
- Formulación de recomendaciones por parte del INE
- Reforma del ONVC
- Firma de convenios con universidades
- Puesta en marcha de proyectos de investigación colaborativos
- Elaboración de anuarios y publicaciones periódicas

### 4.1.3 Datos abiertos y representación visual de estadísticas criminales

#### Origen de la propuesta

Ministerio del Interior, Partido Nacional, Partido Colorado

#### Organismos involucrados

Ministerio del Interior, Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento (AGESIC).

#### Objetivo general / impacto esperado

Mejorar la transparencia del Ministerio del Interior, así como la comunicación e interacción con la ciudadanía.

#### Objetivos específicos

Modernizar el sitio web institucional del Ministerio del Interior, ofreciendo datos abiertos e incluyendo paneles de control que habiliten la visualización de estadísticas e indicadores agregados, así como la generación de gráficos y tablas.

#### Antecedentes y justificación

El portal web del Ministerio del Interior no tiene la misma estructura que los demás portales de los ministerios del Gobierno, dado que la migración de sus contenidos web hacia el Portal Unificado gub.uy no culminará antes de diciembre de 2023.

A su vez, las estadísticas criminales que releva y produce la División de Análisis Estadístico –el Observatorio Nacional de Violencia y Criminalidad (ONVC)– del Ministerio del Interior se presentan de manera periódica en informes no editables, lo que dificulta su uso por parte de ciudadanos, investigadores y periodistas.

#### Metodología:

1. Migración de contenidos web del Ministerio del Interior al Portal Unificado gub.uy. La iniciativa de Portal Unificado gub.uy busca unificar la imagen y estandarizar los contenidos web de los organismos del Estado para lograr una comunicación más ágil, homogénea y de calidad entre el Estado y la ciudadanía. Esta implementación tecnológica se desarrolla en la plataforma de gobierno digital de la AGESIC. Esta solución cumple con los más altos estándares de calidad técnicos, que garantizan alta disponibilidad, integridad, confiabilidad y seguridad. A su vez, la estrategia de centralización e integración del diseño institucional, la infraestructura tecnológica,

así como la implementación de componentes reutilizables, permite optimizar, racionalizar los recursos dentro de todo el Estado.

2. Creación de un portal web específico y temporal para la divulgación de estadísticas criminales:

- En tanto la migración de los contenidos web del Ministerio del Interior hacia el Portal Unificado gub.uy no culminará antes de diciembre de 2023, se propone la creación de un portal web específico y temporal en la plataforma de gobierno digital de la AGESIC para los datos del sistema estadístico de seguridad pública.

- A partir de la creación de este portal se implementará una política de datos abiertos para las estadísticas criminales. Los datos abiertos son aquellos que se encuentran disponibles en formatos estándares, abiertos y están disponibles en la web para que la ciudadanía pueda acceder a ellos, reutilizarlos, combinarlos y redistribuirlos para crear nuevos servicios, visualizaciones o realizar investigaciones a partir de estos. En ningún caso se harán públicos datos en tiempo real o datos que incluyan información reservada o que permitan identificar a personas o direcciones específicas.

- Entre las estadísticas criminales a publicar estarán también aquellas relativas al sistema penitenciario, al sistema de penas alternativas, a ciberdelitos y delitos financieros.

- El portal también deberá incluir paneles de control que habiliten la representación visual de datos a través de gráficos y mapas interactivos animados, con el fin de comunicar información de manera clara y efectiva, y colocar las estadísticas a disposición de un público más amplio y no profesional.

### **Actividades**

- Migración de contenidos web al Portal Unificado gub.uy (terminación 12/2023).
- Creación de un portal web específico y temporal para los datos del sistema estadístico de seguridad pública.
- Publicación de microdatos de delitos en Catálogo de Gobierno Abierto (<https://catalogodatos.gub.uy/>).

## 4.2 PREVENCIÓN SOCIAL Y COMUNITARIA

### Origen de la propuesta

Ministerio del Interior, Partido Nacional, Partido Colorado, Partido Independiente, Frente Amplio, PERI.

### Organismos involucrados

Reducir el delito a través de la colaboración operativa de actores públicos y privados, enfocada en las causas subyacentes del delito.

### Objetivo general / impacto esperado

Tener un panorama más preciso y detallado de la delincuencia y sus consecuencias.

### Objetivos específicos

Creación de arreglos institucionales a dos niveles:

- Gabinete de Seguridad Integral (UD, Presidencia)
- Proyectos de Seguridad Integral
  - Consejos Barriales
  - Centros de Atención Integral

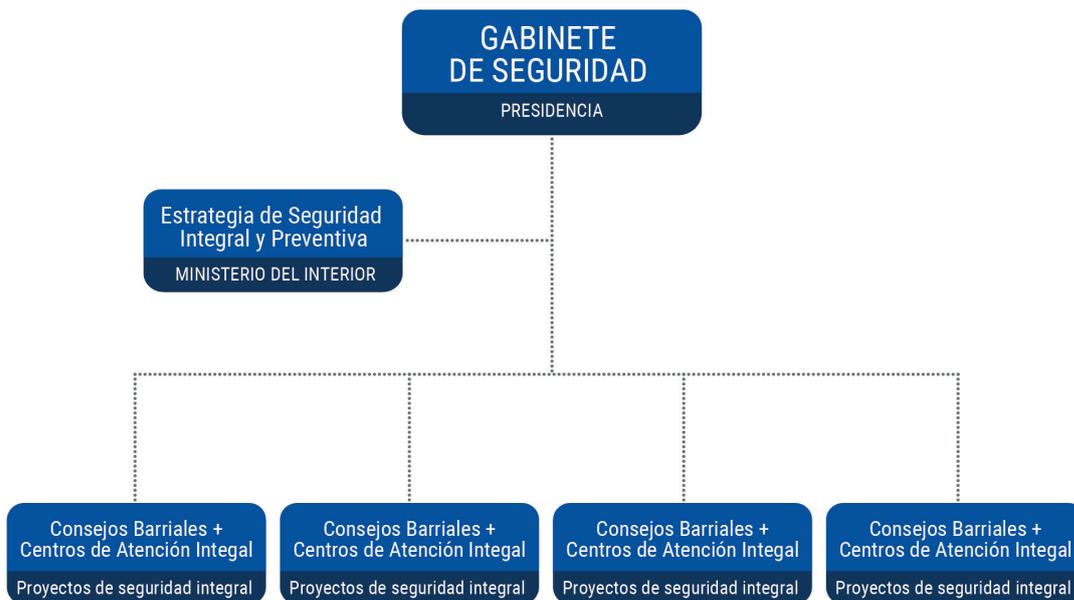


Figura 1: Estrategia de Seguridad Integral y Preventiva  
Fuente: Elaboración propia

## 4.2.1 Gabinete de Seguridad Integral

La experiencia internacional con colaboraciones interinstitucionales a nivel local en materia de seguridad sugiere que su éxito requiere la existencia de órganos de coordinación a nivel ministerial. Estos órganos tienen la capacidad de generar acuerdos que garanticen la participación efectiva de los distintos actores a nivel local, respaldando la superación de dinámicas de trabajo endogámicas y garantizando el financiamiento de acciones articuladas y concertadas entre todos los actores participantes.

Como destacan Chinchilla y Vorndran (2018, 20), estos “órganos de coordinación están incorporados en los instrumentos jurídicos de todos los países de la región –*con excepción de Panamá y Uruguay*– mediante las figuras de consejos o comisiones. Estas instancias constituyen un marco institucional, instrumental y funcional de naturaleza colegiada, concebidos para hacer frente a los desafíos que enfrenta la administración pública en materia de seguridad, mediante acciones de encuentro y trabajo interinstitucional al más alto nivel. Dependiendo del país, estas instancias varían en aspectos como las atribuciones que les son otorgadas, su integración, y los recursos normativos, institucionales y financieros que los soportan.”

Para nuestro caso se plantea la creación de un Gabinete de Seguridad Integral (Gabinete) en el que participen las principales instituciones del Estado con incidencia en las causas subyacentes del delito. El Gabinete deberá estar anclado institucionalmente en Presidencia de la República y entre sus integrantes deberán haber representantes de alto nivel jerárquico de Presidencia, del MI, de la Secretaría de Inteligencia Estratégica del Estado (SIEE), del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), del Ministerio de Defensa, de la Secretaría Nacional de Drogas (SND), del Ministerio de Vivienda y Desarrollo Territorial (MVOT), del Ministerio de Educación y Cultura (MEC), de la Agencia Nacional de Educación Pública (ANEP), del Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP), de la Administración de los Servicios de Salud del Estado (ASSE), y del Congreso de Intendentes. La Presidencia del Gabinete debería recaer en el representante del MI o, en su defecto, de Presidencia.

Finalmente, y de cara a su sostenibilidad y correcto funcionamiento, es importante que el Gabinete tenga respaldo legal y que el texto normativo garantice un financiamiento permanente y determine con precisión el alcance de sus funciones y potestades. También deberá contar con una secretaría técnica que proponga y articule políticas y programas interinstitucionales, brinde asistencia a los integrantes del Gabinete y haga seguimiento de las acciones acordadas.

Entre los cometidos del Gabinete estará la ejecución de políticas y programas interinstitucionales, la creación de un Plan Nacional de Seguridad Integral para el quinquenio, así como la creación y el seguimiento de Consejos Barriales y Centros de Atención Integral.

## 4.2.2 Consejos Barriales y Centros de Atención Integral

La coordinación interinstitucional que favorece el Gabinete de Seguridad Integral debe plasmarse a nivel local y barrial en la ejecución de proyectos de seguridad integral, cuyo objetivo sea el diseño e implementación de soluciones locales para problemas locales. En el entendido de que cada contexto presenta problemáticas y oportunidades diferentes y que las competencias y responsabilidades institucionales suelen estar desperdigadas, los proyectos de seguridad integral deben implicar la formación de redes de gobernanza local que movilicen a las instituciones a trabajar de manera conjunta, coordinada e innovadora en busca de mejorar la seguridad y calidad de vida de los habitantes. Ello implica conjugar intereses, compartir datos y definiciones del problema, aprender a trabajar en equipo, diseñar abordajes conjuntos y desarrollar interrelaciones duraderas.

Con ese fin, los proyectos de seguridad integral se ejecutarán primero en formato piloto, priorizando territorios de Montevideo con niveles altos de inseguridad y en los cuales se estén ejecutando planes de mejoramiento barrial. Esto es, intervenciones de integración urbana como los que desarrolla el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MVOT) o la Intendencia de Montevideo (IM), y que suelen incluir saneamiento, agua potable, vialidad, desagües pluviales, electrificación y alumbrado público, baños y conexiones internas de saneamiento, mejoramiento de vivienda, y protección o mejoramiento del entorno ambiental, entre otras actividades. En estos contextos los proyectos de seguridad integral pueden jugar un rol determinante, dado que el éxito o fracaso de las intervenciones de integración urbana suele dirimirse también en la capacidad de ofrecerle a los moradores alternativas viables para sus proyectos de vida.

Para ello se propone la implementación de los proyectos de seguridad integral, materializados en la creación de dos estructuras operativas que ayuden a dar pasos decisivos hacia un nuevo paradigma de colaboración interinstitucional en materia de seguridad integral y preventiva:

- a) Consejos Barriales
- b) Centros de Atención Integral

### a) Consejos Barriales

El Consejo de Casavalle del Plan Cuenca de Casavalle sirve como principal precedente de los Consejos Barriales, la primera estructura operativa de los proyectos de seguridad integral. Al igual que en el caso del Consejo de Casavalle, el valor agregado de los Consejos está en su capacidad de actuar desde un enfoque integral a partir de la combinación de visiones y saberes sectoriales de los organismos participantes. A diferencia del Consejo de Casavalle, sin embargo, los Consejos Barriales deben estar conformados por un número menor de participantes, buscando así una mayor eficiencia y dinamismo. Por la misma razón, y tomando en cuenta la existencia del Gabinete de Seguridad Integral a nivel ministerial, los actores participantes serían coordinadores de las unidades operativas de los respectivos ministerios y secretarías, así como los coordinadores de la IM y de los municipios correspondientes (Figura 2).

INTERVENCIONES DE INTEGRACIÓN URBANA (MVOT / IM)		
Consejos Barriales		
MINISTERIO DEL INTERIOR	MIDES	MEC/ANEP
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Patrullaje disuasivo y control policial.</li> <li>– Policía Comunitaria Orientada a Problemas (PCOP):</li> <li>Asesoramiento en diseño ambiental urbanístico.</li> <li>Prevención situacional (iluminación, arbolado, videovigilancia, seguridad perimetral en hogares, etc.)</li> <li>Investigación y análisis delictivo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Identificación de colectivos y organizaciones no gubernamentales.</li> <li>– Promoción de actores sociales y líderes positivos.</li> <li>– Puntos de atención (información y acceso a prestaciones).</li> <li>– Policlínica móvil (ASSE &amp; MIDES).</li> <li>– Seguimiento de situaciones puntuales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Unidades Coordinadoras Departamentales de Integración Educativa (UCDIE)</li> <li>– Dirección de Educación de Jóvenes y Adultos.</li> <li>– Programa Aprender Siempre (PAS).</li> <li>– Centros María Espínola.</li> </ul>
		<b>SND / ASSE</b>
		Servicio de información, asesoramiento, diagnóstico, derivación y seguimiento para personas con uso problemático de drogas.
IM & MUNICIPIOS		
Representante de consejo vecinal		

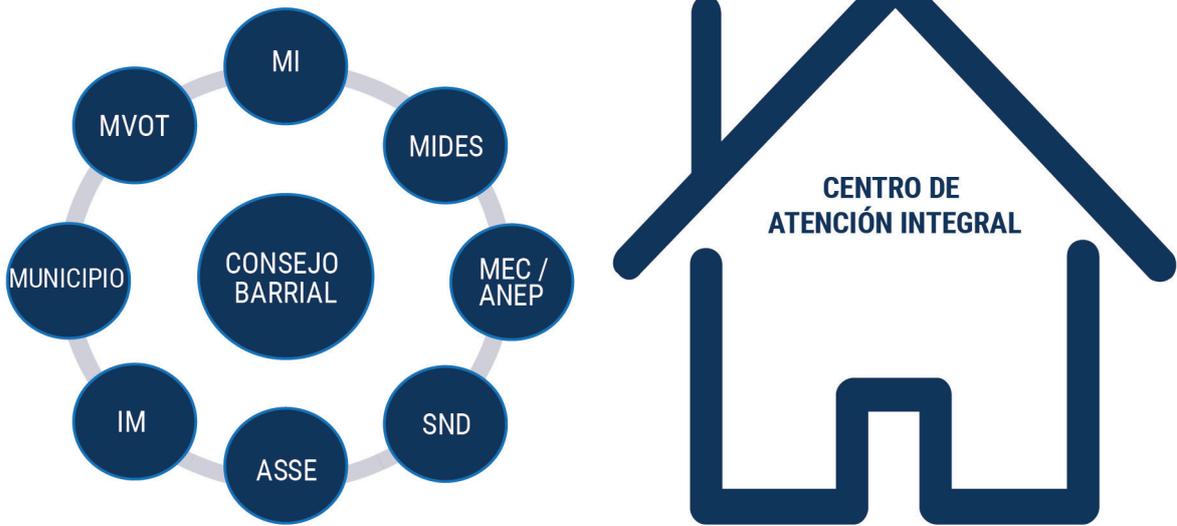
**Figura 2:** Consejos Barriales y posibles actuaciones  
**Fuente:** Elaboración propia

Los Consejos Barriales deberán tener un respaldo legal y normativo que defina el alcance de sus funciones y potestades. Si bien los objetivos de las intervenciones deben decidirse en base al trabajo colaborativo e interinstitucional, la coordinación de los Consejos Barriales será responsabilidad de los municipios y alcaldes respectivos, los cuales organizarán reuniones trimestrales e informarán de su funcionamiento a la secretaría técnica del Gabinete de Seguridad Integral. Asimismo, es imperativo tomar en cuenta la participación de actores locales de la sociedad civil, por lo que en cada proyecto deberá formarse un consejo vecinal con representantes legítimos para el Consejo Barrial. Finalmente, cada Consejo Barrial deberá comenzar su labor confeccionando un diagnóstico interinstitucional de las problemáticas locales.

**b) Centros de Atención Integral**

Los proyectos de seguridad integral incorporarán un valor añadido con la figura de los Centros de Atención Integral (CAI). Los CAI suponen un paso adicional en la colaboración interinstitucional, en tanto operativizan la coordinación estratégica de los Consejos Barriales e inducen un verdadero trabajo conjunto de los diferentes servicios públicos en el terreno. En este caso, la inspiración local proviene del Centro de Encuentro para Migrantes (ex Banco Francés), un proyecto del MVOT que buscará evitar la fragmentación y duplicación de los servicios públicos para migrantes, a la vez que proporcionará una única puerta de entrada para acceder a información y múltiples servicios en un único espacio físico.

Para ello se requiere la creación física de una oficina u área de trabajo, donde un equipo interinstitucional atienda al público de manera conjunta, intercambie información y desarrolle soluciones locales e integrales. La coordinación y supervisión de los CAI estará a cargo del Gabinete de Seguridad Integral, así como la definición de las instituciones participantes y los servicios brindados a la ciudadanía.



**Figura 3:** Consejos Barriales y Centros de Atención Ciudadana  
**Fuente:** Elaboración propia

## 4.2.3 Educación para la prevención del delito y la violencia

### Origen de la propuesta

Ministerio del Interior, Partido Nacional.

### Organismos involucrados

MEC, ANEP, INAU, Ministerio del Interior.

### Objetivo general / impacto esperado

Prevenir los delitos y las violencias que afectan a niños, niñas y adolescentes, como pueden ser el consumo de sustancias psicoactivas, las conductas sexuales de riesgo, las violencias dentro y fuera del aula, o el involucramiento en actividades y mercados criminales.

### Objetivos específicos

Ejecutar un programa educativo de prevención universal para niños, niñas y adolescentes que brinde información sobre delitos y violencias, y los forme en resiliencia, habilidades positivas y liderazgo juvenil

### Antecedentes y justificación

Los factores de riesgo son características individuales, grupales o sociales que incrementan la posibilidad de que una persona se involucre en actitudes violentas o en hechos delictivos durante el transcurso de su vida. Los factores de riesgo que se hacen presentes durante la niñez y la adolescencia, como pueden ser la violencia intrafamiliar, la participación en bandas delictivas o el consumo de alcohol y drogas, pueden tener una influencia decisiva en el desarrollo de actitudes antisociales y en la incursión en actividades delictivas.

Por esa razón, el sistema educativo se ha demostrado como una de las herramientas más importantes para prevenir el crimen, en tanto sirve como punto focal para modificar el comportamiento y prevenir la incursión de jóvenes en actividades violentas y delictivas. Tanto en Educación Primaria como en Educación Media se dan ventanas de oportunidad para informar y concientizar sobre delitos y violencias, así como para empoderar a niños, niñas y adolescentes con capacidades de resiliencia, habilidades positivas y liderazgo juvenil. Es así como a nivel internacional existen varios tipos de programas educativos que están diseñados para diferentes grupos de edad, desde niños pequeños hasta adultos jóvenes (Lab 2014). El no incorporar a la escuela y al liceo en la prevención del delito es desconocer una herramienta que tiene un gran potencial de éxito a mediano y largo plazo.

En nuestro país son varias las instituciones que participan del espacio educativo para prevenir diferentes tipos de violencias y delitos, si bien generalmente de manera esporádica y a demanda.

## Metodología

En el marco de la transformación educativa, se plantea que el sistema de enseñanza formal incorpore contenidos educativos dirigidos a formar a niños, niñas y adolescentes en resiliencia, habilidades positivas y liderazgo juvenil, con el objetivo de prevenir delitos y violencias que los afectan específicamente.

Entre las temáticas a incluir están los siguientes:

- Violencia doméstica y basada en género y generaciones;
- el consumo de sustancias psicoactivas,
- las conductas sexuales de riesgo,
- las violencias en el ámbito escolar,
- el acoso presencial y virtual,
- y el involucramiento en actividades criminales y mercados ilegales.

Los contenidos deberán aportar herramientas y habilidades positivas a los jóvenes para ayudarles a desarrollar habilidades sociales, construir relaciones positivas y evitar su participación en actividades violentas y delictivas. A su vez, el fortalecimiento de sus capacidades de resiliencia y de liderazgo juvenil también debe servir para canalizar el desarrollo de proyectos de vida que contribuyan a promover y consolidar cambios sociales en sus comunidades.

## Actividades

- Relevamiento de actividades realizadas actualmente en la educación formal por parte de actores públicos y privados en materia de prevención de la violencia y el delito
- Firma de convenios interinstitucionales para el desarrollo de contenidos
- Diseño de herramientas didácticas, guías y manuales
- Capacitación de directores y docentes
- Ejecución del programa educativo para la prevención de la violencia y el delito.

## 4.2.4 Programa focalizado de prevención de homicidios

### Origen de la propuesta

Ministerio del Interior, Partido Colorado, Partido Nacional, Partido Independiente, Frente Amplio.

### Organismos involucrados

Organizaciones no gubernamentales (ONG), Ministerio del Interior, Ministerio de Desarrollo Social (MIDES).

### Objetivo general / impacto esperado

Reducir homicidios intencionales.

### Objetivos específicos

Implementar un programa piloto de prevención de homicidios en Montevideo para prevenir tiroteos y homicidios intencionales en zonas de alta concentración delictiva.

### Antecedentes y justificación

#### *Evolución*

Entre 1990 y 2022, los homicidios aumentaron un 86 por ciento en Uruguay, con la tasa de homicidios por cada 100.000 habitantes pasando de 6,6 a 10,2. Su máximo histórico se dio en 2018 (12 homicidios por cada 100.000 habitantes), con aumentos relevantes adicionales en los años 2012 y 2022, el último tras la pandemia de COVID-19 (Figura 4).

Esta evolución positiva se explica mayormente por el aumento específico de los homicidios:

- en Montevideo, cuya tasa por cada 100.000 habitantes pasó de 6,2 en 2007 a 14,8 en 2022;
- con víctimas de sexo masculino, cuya tasa de homicidio por cada 100.000 hombres pasó de 9,8 en 2006 a 19,4 en 2022.
- asociados a conflictos criminales, tráfico de drogas o ajustes de cuentas. De todos los homicidios registrados, los mismos pasaron de suponer entre el 29 y el 43 por ciento en 2012, a suponer entre el 47 y el 63 por ciento en 2022 (Figura 5).

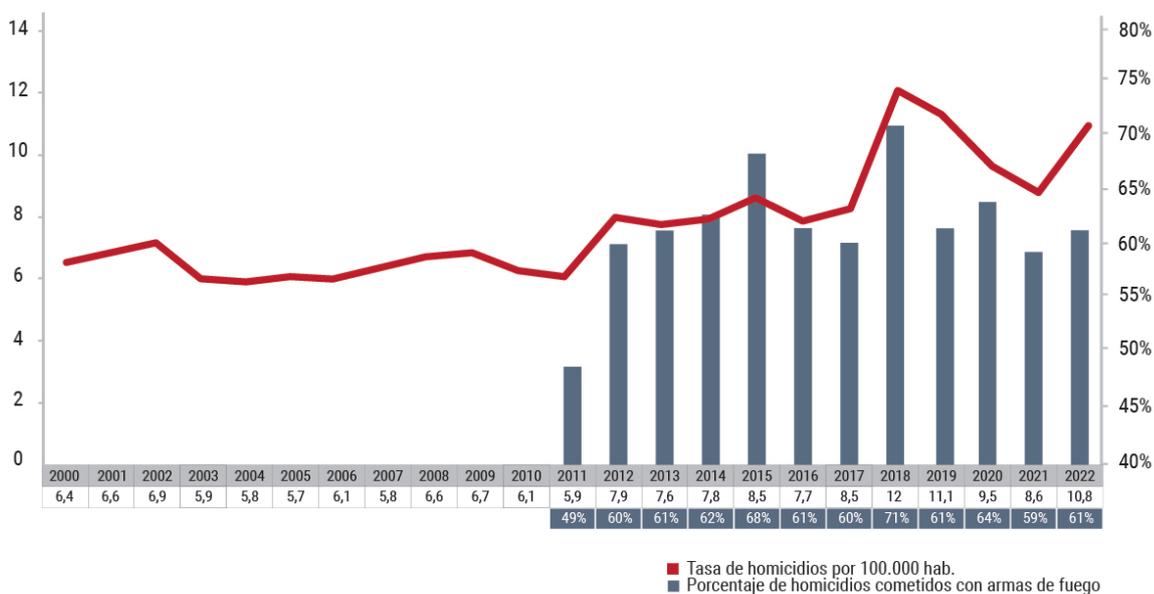


Figura 4: Tasa de homicidios por 100.000 habitantes (Uruguay, 2000-2022)  
Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio del Interior (2023)

### Concentración geográfica y social

Los homicidios presentan patrones de concentración geográfica y social, lo que significa que su ocurrencia es dependiente del espacio y de la población. Que un delito presente una dependencia espacial y social facilita su mitigación, ya que su análisis permite actuar de manera estratégica y preventiva.

La concentración geográfica se debe a que muchos homicidios son el resultado de la interacción de factores individuales, relacionales, sociales, culturales y ambientales. Ello implica que hay características espaciales, inherentes a las localidades, que explican la distribución de la violencia letal. Así, por ejemplo, el 56,4 por ciento de todos los homicidios de 2022 ocurrieron en Montevideo, y de estos el 39 por ciento sucedieron en tan solo seis barrios de la capital.

Con respecto a la concentración social, la gran mayoría de víctimas y victimarios son de sexo masculino, se encuentran en la adolescencia y adultez temprana (15-45 años), y tienen un perfil socioeconómico similar, donde sobresalen la baja escolaridad, las dificultades de inserción laboral y los bajos niveles de ingreso.

### Motivación

Entre las motivaciones o circunstancias precipitantes, cabe destacar que los homicidios asociados a conflictos criminales, tráfico de drogas o ajustes de cuentas han ido aumentando paulatinamente con los años. En 2022, los homicidios asociados a estas motivaciones estuvieron entre el 47 y el 63 por ciento (Figura 4), mientras que el 49 por ciento de todas las víctimas tenía antecedentes penales y el 80 por ciento tenía antecedentes o indagatorias penales. También se hace patente en muchos de estos homicidios una dinámica retaliativa, por la cual un homicidio está asociado a otros posteriores.

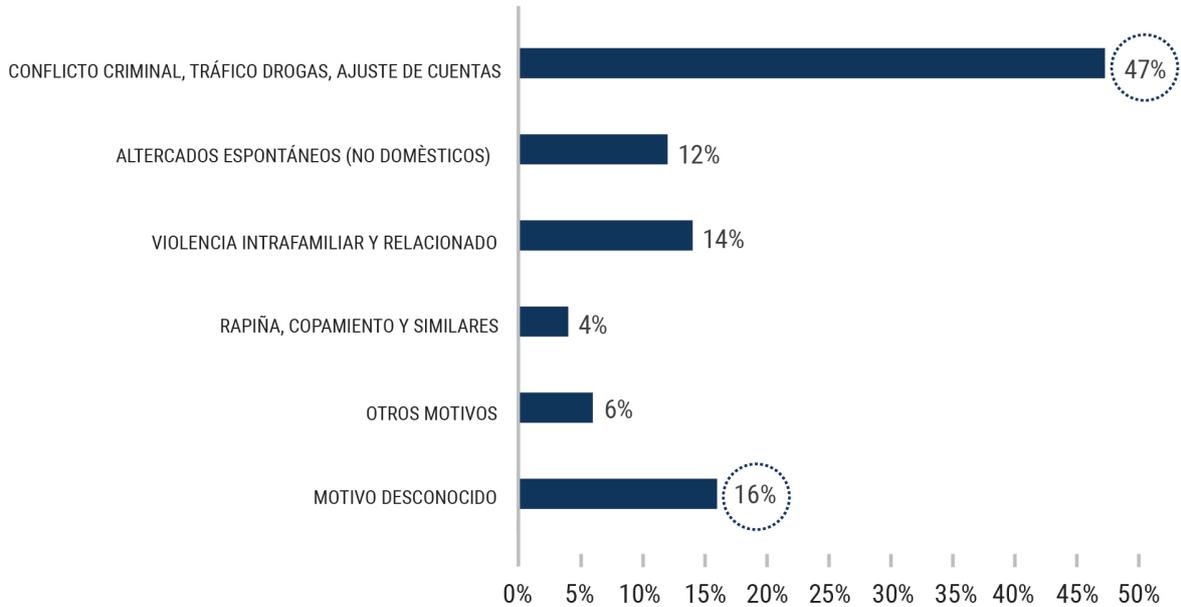


Figura 5: Homicidios por motivo o circunstancia precipitante (Uruguay, 2022)  
Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio del Interior (2023)

### Estrategia para el barrio Peñarol (2022)

Debido a un conflicto entre bandas delictivas, en abril y mayo de 2022 se dio un aumento significativo de los homicidios en el barrio montevideano de Peñarol. Como respuesta, se implementó en el territorio una nueva estrategia de seguridad policial, basada en el patrullaje policial disuasivo, el uso de operativos de saturación y el desmantelamiento de bandas delictivas. A su vez, en diciembre de 2022 se instalaron 168 cámaras de videovigilancia en el barrio Peñarol, como parte de un lote de 2.000 cámaras que se irán instalando paulatinamente en barrios que comprenden las zonas operacionales III y IV.

Este cambio en la estrategia local tuvo resultados inmediatos, de manera que al comparar el promedio mensual de enero-mayo de 2022 con el promedio mensual de junio-diciembre del mismo año, los homicidios y las rapiñas se redujeron 45 y 42 por ciento, respectivamente (Figura 5).

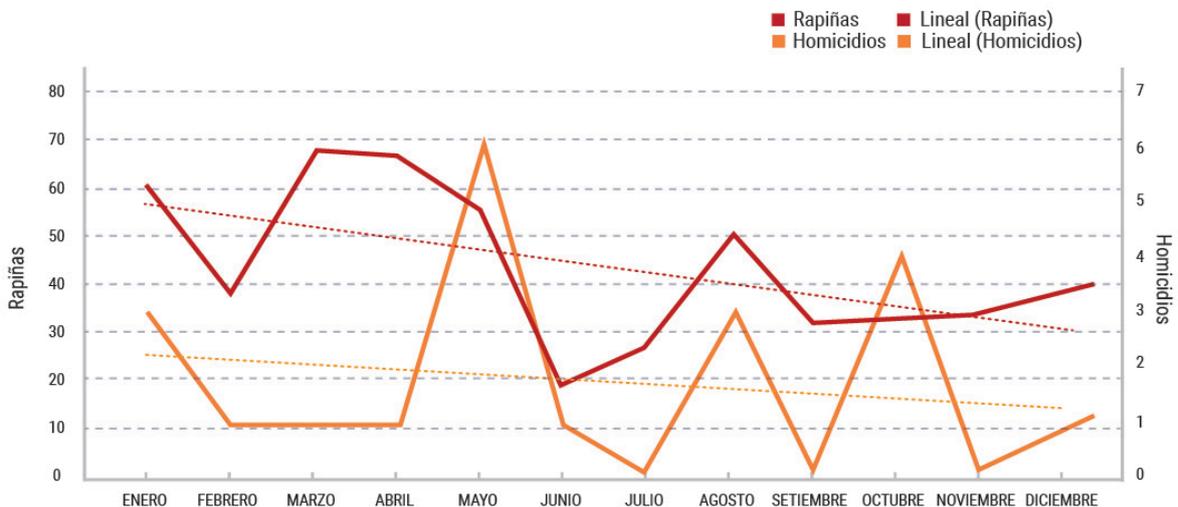


Figura 6: Homicidios y rapiñas –con tendencias– en el barrio Peñarol (2022)  
Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio del Interior (2023)

## Antecedentes

Históricamente, el Ministerio del Interior y la Policía Nacional han intentado reducir los homicidios a través de un *enfoque generalista*, basado en el patrullaje disuasivo y la investigación criminal retrospectiva. Sin entrar en consideraciones sobre su efectividad, el problema de un enfoque generalista es que contempla el homicidio como un fenómeno unitario y homogéneo, cuando en realidad abarca un conjunto diverso de manifestaciones extremas de violencia. Estos crímenes pueden suceder bajo circunstancias variables, como pueden ser las relaciones violentas de pareja, los altercados entre vecinos, los robos con violencia, los ataques sexuales, los enfrentamientos entre grupos criminales, o la represión policial excesiva. Si bien todos son homicidios intencionales, estos hechos tienen una naturaleza diferenciada que debe ser reconocida para prevenirlos de manera focalizada y eficaz.

Es bajo esta premisa que la Organización de Estados Americanos (OEA) lanzó en junio de 2019 el Plan de Acción Hemisférico para Orientar la Elaboración de Políticas Públicas de Prevención y Reducción del Homicidio Intencional<sup>2</sup> con el objetivo de fomentar el diseño e implementación de políticas focalizadas de prevención de homicidios. El Plan de Acción recomienda a los Estados miembro la adopción de respuestas preventivas frente a la violencia homicida y resalta la necesidad de diseñar políticas públicas diferenciadas, basadas en evidencia, con un fuerte componente de prevención, y desde un enfoque integral, sistémico y multisectorial.

En este sentido, cabe resaltar que en nuestro país nunca se llevaron a cabo políticas o programas específicamente diseñados para prevenir el fenómeno homicida. De hecho, Uruguay es uno de los pocos países de América Latina que nunca implementó políticas o programas focalizados de prevención de homicidios (Cano y Rojido 2017).

## Metodología:

Como sugiere el enfoque epidemiológico de la violencia (Slutkin 2013), hay manifestaciones de violencia que no solo se concentran en ciertos barrios, sino que también exhiben períodos de crecimiento, incubación y demora, similares a los que exhibe una enfermedad contagiosa. Al igual que con las enfermedades contagiosas, también hay factores de riesgo que predicen los homicidios. Por ejemplo, la concentración de hombres jóvenes que no trabajan ni estudian, marginalidad, participación en grupos criminales, consumo de drogas y uso ilegal de armas de fuego. Sobre todo, sin embargo, el factor de riesgo más importante para predecir un homicidio en muchas ciudades es un tiroteo o homicidio previo. Igual que una infección gripal está precedida por la infección de otra persona, muchos homicidios están precedidos por homicidios asociados que pueden terminar generando muchas muertes posteriores.

Es bajo esta premisa que en la ciudad estadounidense de Chicago se desarrolló en el año 2000 el programa *Cure Violence*, el cual fue catalogado en 2018 como la novena ONG más importante del mundo según el informe de *NGO Advisor*, y como la primera entre las ONG centradas en prevenir la violencia. El modelo *Cure Violence* está basado en el enfoque de la Organización Mundial de la Salud para revertir la transmisión epidémica de enfermedades contagiosas, aplicando tres estrategias básicas: (i) detectar e interrumpir conflictos violentos o potencialmente violentos, (ii) identificar y tratar a las personas de alto riesgo, y (iii) cambiar las normas de comportamiento que facilitan la violencia.

2 Plan de Acción Hemisférico para Orientar la Elaboración de Políticas Públicas de Prevención y Reducción del Homicidio Intencional de la OEA, adoptado en la cuarta sesión plenaria, celebrada el 28 de junio de 2019, mediante el párrafo 27 de la resolución AG/RES. 2945 (XLIX-O/19) "Promoción de la Seguridad Hemisférica: Un Enfoque Multidimensional".

El modelo *Cure Violence* aplica estas tres estrategias contrastadas para detener la violencia. Para ello, conforma un equipo de mediadores, conformado por líderes comunitarios criados e integradas culturalmente en las comunidades de riesgo, que trabajan en el terreno para interrumpir la transmisión de la violencia y prevenir su propagación futura. Lo consiguen estableciendo una red de contactos locales que les permite advertir conflictos y recibir pedidos de ayuda de los involucrados, sus familiares o amigos. Tras la detección, los mediadores contactan a los implicados, se reúnen con ellos personalmente y aplican métodos de mediación como puede ser brindar ayuda, replantear situaciones, ofrecer nuevas perspectivas o advertir de consecuencias.

El modelo *Cure Violence* se ha ejecutado con éxito en diferentes contextos, probando su eficacia a lo largo de diversas comunidades, culturas y etnias. Hasta ahora el programa se ha replicado en más de 100 comunidades y barrios de más una decena de países, incluyendo Brasil, Colombia, Honduras, Jamaica, México, Puerto Rico, y Trinidad y Tobago. Muchas de estas adaptaciones fueron objeto de evaluaciones independientes, y por lo general mostraron reducciones considerables y estadísticamente significativas de la violencia armada (Ransford et al. 2017; Slutkin, Ransford, y Decker 2015). La última evaluación registrada es sobre la implementación del modelo en Puerto España, la capital de Trinidad y Tobago, y concluye que "la implementación de *Cure Violence* en Trinidad y Tobago generó apoyo educativo y laboral [...] y una reducción de la violencia, en particular de los asesinatos por represalia" (Adams y Maguire 2023).

### Actividades

- i. Realización de un estudio etiológico de los homicidios en Montevideo para diagnosticar el fenómeno y focalizar las iniciativas de prevención. [*Finalizado*].
- ii. Consultoría internacional a cargo de:
  - Estudio de prefactibilidad en barrios y comunidades objetivo.
  - Definición de funcionamiento y coordinación, en base al estudio de prefactibilidad.
  - Contratación o creación de una ONG a cargo de la ejecución operativa.
  - Puesta en marcha de una unidad ejecutora, constituida por coordinadores de vasta experiencia en el trabajo con poblaciones vulnerables y un equipo de líderes comunitarios y mediadores criados en las zonas de tratamiento, con experiencia y conocimiento personal del ambiente, y capacidades sociales y de mediación.
  - Capacitación y entrenamiento de la unidad ejecutora, y elaboración de protocolos de actuación y manuales operativos.
- iii. Implementación del programa piloto en zonas seleccionadas de alta concentración delictiva.
- iv. Seguimiento y evaluación.

## 4.3 PREVENCIÓN POLICIAL

### 4.3.1 Plan de Atención Integral en Salud Mental

#### Origen de la propuesta

Ministerio del Interior, Frente Amplio, PERI.

#### Organismos involucrados

Ministerio del Interior.

#### Objetivo general / impacto esperado

Mejorar el estado del bienestar físico, mental y social de los funcionarios policiales y sus familias, a través de la prevención de riesgos psicolaborales, tales como el estrés, la ansiedad, las crisis emocionales y los casos de burnout, entre otros.

#### Objetivos específicos

Ejecutar un Plan de Atención Integral en Salud Mental que logre satisfacer la demanda de atención en salud mental y ocupacional para funcionarios policiales y sus familias.

#### Antecedentes y justificación

Debido a factores de diversa índole, los trastornos de salud mental y los suicidios asociados a los mismos han crecido de manera exponencial en los últimos años a nivel mundial. Uruguay no escapa a esta dinámica y sus tasas de depresión y suicidio han venido aumentando de manera continua y se encuentran entre las más altas del mundo. Es un fenómeno multicausal que impacta en el plano individual, familiar y social, y en el que intervienen factores biológicos, psicológicos, socioculturales y económicos, incluso políticos y ambientales.

A nivel internacional se ha demostrado que, en comparación con la población general, los funcionarios policiales presentan tasas mucho más altas de suicidio, depresión, agotamiento y otras afecciones de salud mental asociadas a la ansiedad (Allison et al. 2019). Por un lado, hay especificidades de la labor policial que favorecen estas dolencias, como pueden ser las condiciones laborales inadecuadas o una elevada exposición al estrés laboral y a eventos traumáticos dentro de su práctica profesional habitual. Por otro lado, la agudización de estos problemas en esta población se debe también a que es mayoritariamente masculina y tiene fácil acceso a armas de fuego. En efecto, en nuestro país el suicidio viene constituyéndose como un fenómeno principalmente masculino –entre quienes se suicidaron en 2022, el 78 por ciento eran hombres– y la posibilidad de acceder a un arma de fuego favorece la concreción del suicidio.

Para hacer frente a esta problemática, la Dirección Nacional de Sanidad Policial (DNSP) dispone de un Departamento de Salud Mental con jurisdicción y equipos de trabajo en todo el país. Este departamento ofrece a sus usuarios todos los recursos asistenciales que las autoridades sanitarias exigen a los prestadores de salud, si bien también se prestan servicios adicionales dadas las necesidades específicas de la población que atiende. Actualmente el Departamento de Salud Mental está integrado por 20 psiquiatras y 76 psicólogos con experiencia en la atención a funcionarios policiales y sus familias. En Montevideo se ofrecen servicios asistenciales en el Hospital Policial, en el Policlínico Tres Cruces, en Policlínico Punta Rieles y en el Policlínico Gaboto, mientras que en el interior del país los equipos se ubican en las capitales departamentales, si bien en algunos casos también se brinda asistencia en otras zonas. En 2022, el Departamento de Salud Mental realizó más de 50.000 actos asistenciales en todo el país.

A su vez, en 2022 se crea por resolución ministerial la Comisión de Salud Mental Policial, integrada por representantes de la Dirección Nacional de Salud Policial (DNSP), el Centro de Atención a Víctimas de la Violencia y el Delito (CAVID), la Dirección de la Policía Nacional y la Unión de Sindicatos Policiales del Uruguay (USIP). Esta iniciativa se hizo a pedido de la USIP y tiende a unificar, optimizar y articular todos los proyectos y protocolos de salud mental, realizando recomendaciones para la prevención, el tratamiento y el seguimiento específico de la salud mental y ocupacional de los funcionarios policiales y sus familias en todo el territorio nacional.

Por medio de la Comisión de Salud Mental Policial se han implementado las siguientes acciones:

- Incorporación de un psicólogo en puerta de emergencia del Hospital Policial;
- Incremento de talleres y capacitaciones sobre cuidados en materia de salud mental;
- Campaña de información sobre prevención de suicidios;
- Servicio telefónico de atención y orientación sobre problemas de salud mental.

A pesar estos esfuerzos, la oferta de servicios de salud mental policial es insuficiente para hacer frente a la demanda y a las necesidades. Es en parte por ello que actualmente hay aproximadamente 3.500 funcionarios policiales con certificación médica, además de 1.000 funcionarios policiales a la espera de ser vistos por la Junta Médica. Ello supone alrededor del 18% de los funcionarios policiales ejecutivos.

## **Metodología**

Creación de un Plan de Atención Integral en Salud Mental en base a cuatro componentes:

- Realización de un diagnóstico integral y multidisciplinario a cargo de la Universidad de la República (UdelAR).
- Creación de consultorios y de una sala de internación específica en el predio del Hospital Policial de la DNSP.
- Fortalecimiento del Área de Psicología Ocupacional del Ministerio del Interior.
- Creación de un servicio de contención psico-social en el predio del CAVID.

**Actividades:**

1 Firmar un convenio con la Universidad de la República (UdelaR) para la ejecución de un diagnóstico integral y multidisciplinario sobre las problemáticas de salud mental en el ámbito policial

2 Implementar un Plan de Atención Integral en Salud Mental que incluya el fortalecimiento de procesos, la inversión en infraestructura y la formación de recursos humanos, así como el fortalecimiento de la atención en el interior del país.

- Creación de un área destinada a la asistencia de salud mental enfocada en abarcar los tres niveles de atención para funcionarios policiales en actividad. La misma contará con dos sectores de trabajo en donde se desarrollará un dispositivo especializado para la atención a las necesidades de hospitalización en salud mental (UHSM), con un abordaje multidisciplinario de corta estadía, con una estrategia acordada post alta y un área de consultorios para atención en salud mental.

- Creación de un servicio de contención psicosocial en el predio del CAVID para funcionarios policiales y sus familias. El mismo supondrá un ambiente multidisciplinario de trabajo inter- e intrainstitucional, que pondrá el énfasis en el trabajo de contención para orientar a los usuarios y derivarlos a la Unidad de Salud Mental de la DNSP en caso de riesgo.

- Fortalecimiento del Área de Psicología Ocupacional, a cargo de la evaluación de todos los aspirantes a ingresar a la Policía Nacional y del control psicológico de los funcionarios policiales ejecutivos en actividad de todo el país.

- Inclusión de una asignatura transversal para la formación policial que brinde herramientas propias de la psicología ocupacional policial y que también esté dirigida a la formación de oficiales y a la gestión de recursos humanos.

## 4.3.2 Policía Comunitaria Orientada a Problemas (PCOP)

### Origen de la propuesta

Ministerio del Interior, Partido Nacional, Partido Colorado, Cabildo Abierto, Partido Independiente, Partido de la Gente.

### Organismos involucrados

Ministerio del Interior.

### Objetivo general / impacto esperado

Prevenir el delito.

### Objetivos específicos

Fortalecer y extender al interior del país la Policía Comunitaria Orientada a Problemas (PCOP)

### Antecedentes y justificación

El modelo de policía orientada a problemas (POP) es una modalidad de trabajo policial que surgió a finales del siglo XX y ha sido adoptada exitosamente por muchos cuerpos policiales del mundo. El POP fue sugerido por primera vez en 1979 por Herman Goldstein, quien se desempeñaba como asesor del jefe del Dpto. de Policía de Chicago (Estados Unidos), y argumentaba que los cuerpos policiales tradicionales sufrían de un "síndrome de medios sobre fines". Con ello, se refería a que la cultura policial tradicional priorizaba la jerarquía, la obediencia, el comando y el control, por encima de la convivencia social y la reducción del delito. Esta noción se reflejaba en lo que hoy se denomina como el "modelo policial estándar", caracterizado por un abordaje reactivo al delito, en oposición a un abordaje proactivo (Goldstein 1979).

FORTALEZAS	DEBILIDADES
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Énfasis analítico y preventivo.</li> <li>– Capacitación en análisis criminal.</li> <li>– Creación de mesas de trabajo periódicas e interinstitucionales con actores locales y organismos públicos y privados.</li> <li>– Diseño y planteo de respuestas interinstitucionales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– RRHH insuficientes e inadecuados.</li> <li>– Unidades en constante cambio.</li> <li>– Estructura de funcionamiento inadecuada.</li> <li>– Falta de autonomía.</li> <li>– Limitación a un solo problema o delito.</li> <li>– Dificultad para implementar respuestas interinstitucionales.</li> <li>– Limitación territorial a la JPM.</li> </ul>

El modelo policial estándar comenzó a ser criticado en los países anglosajones en la década de 1970, abriendo la puerta a ensayar nuevas modalidades de trabajo. Entre los modelos que surgieron en aquellas épocas está el POP, pero también el modelo de policía comunitaria, la actividad policial basada en puntos calientes, la actividad policial basada en inteligencia, entre otros. En general, se intentó pasar de un abordaje reactivo y orientado a incidentes, hacia uno preventivo y orientado al análisis de problemas de convivencia. Este cambio se basa en la noción de que la clave para reducir el delito no siempre depende del sistema penal y que la forma más efectiva de combatirlo es a través de alianzas entre la policía y otros actores públicos y privados para analizar problemas y diseñar respuestas integrales que prevengan delitos futuros.

De esta forma, el POP es una modalidad de trabajo policial proactiva que se focaliza en la resolución de los problemas que producen criminalidad y violencia, lo cual implica los siguientes pasos:

- i. Análisis criminal focalizado.
- ii. Diseño e implementación de respuestas integrales y conjuntas.
- iii. Seguimiento y evaluación del impacto de estas respuestas.

En Uruguay, las primeras experiencias con modelos policiales preventivos se retrotraen a 1998 y estuvieron asociadas al modelo de policía comunitaria tradicional. Estas experiencias ocurrieron principalmente en Montevideo y Canelones, y estuvieron focalizadas en la prevención de problemas tales como el consumo de alcohol y drogas, la violencia escolar, los accidentes de tráfico o las carreras ilegales en la vía pública. Involucraron, por ejemplo, la capacitación de policías para liderar proyectos de policía comunitaria, promover la participación ciudadana y gestionar centros piloto de detección y denuncia de situaciones de violencia doméstica (Uruguay-OPP-DGE 2014). Sin embargo, las actividades de la policía comunitaria fueron demasiado fragmentadas y heterogéneas, y el programa carecía de un plan de trabajo definido con objetivos claros. En última instancia, los programas de policía comunitaria terminaron enfrentando los mismos desafíos que encontraron otros programas similares de América Latina (Frühling 2012; Ungar y Arias 2012).

En 2012 comienza a funcionar en la órbita de la Jefatura de Policía de Montevideo (JPM) un modelo de trabajo policial preventivo y orientado a problemas bajo el nombre de Policía Comunitaria Orientado a Problemas (PCOP). A través del Programa Integral de Seguridad Ciudadana y con ayuda de una consultoría internacional a cargo de la University College de Londres, se instauró en años posteriores un modelo que preveía una unidad PCOP para cada seccional de Montevideo (Castillo 2020; Sanjurjo y Trajtenberg 2022). Desde mediados de 2020, se apuesta por un modelo alternativo, que anexa las unidades PCOP a las zonas operacionales de la capital. En 2021 se implementa una estrategia que incluye la selección del personal y la creación de una oficina y de un coordinador PCOP.

En septiembre de 2022, y en vistas de su falta de consolidación y desarrollo, se realiza una evaluación de impacto independiente de tres proyectos PCOP. La misma concluye que “los tres proyectos seleccionados tuvieron un impacto muy positivo en la reducción de delito en las áreas intervenidas, pero no necesariamente representan a todos los proyectos llevados a cabo en Montevideo. Por otro lado, el conjunto del programa PCOP, [...] enfrentó problemas en su concepción, implementación, organización y numerosos cambios desde su inicio en el año 2012 y que hacen plantear cuáles son las capacidades y arreglos institucionales adecuados para llevar a cabo este tipo de proyectos.” (Fleitas 2022, 4).

## Metodología

Si bien la PCOP tiene sus orígenes en 2012, una serie de obstáculos –vinculados sobre todo a conflictos y resistencias organizacionales, así como a la falta de recursos humanos y materiales idóneos– ha impedido su consolidación y desarrollo. Se plantea el fortalecimiento de la PCOP con el objetivo de su consolidación como modelo efectivo de trabajo policial preventivo en la JPM y su instauración en las jefaturas departamentales del interior del país.

A su vez, la participación del Ministerio del Interior en los proyectos de seguridad integral de la ESIP se dará a través de la PCOP, que constituye un modelo de trabajo policial especialmente diseñado para dar respuestas integrales al delito.

Finalmente, el modelo de fortalecimiento PCOP que aquí se plantea no requiere un gran volumen de recursos humanos adicionales. En vez de apostar por la incorporación de funcionarios policiales que se dediquen exclusivamente al PCOP en cada unidad operativa, se plantean la creación de una Unidad de Seguimiento PCOP centralizada que fomente cambios graduales en las actuales metodologías de trabajo para incorporar el uso de análisis criminales focalizados y el diseño e implementación de respuestas integrales y conjuntas.

A pesar de ello, cabe mencionar que desde 01 de marzo de 2020 a la fecha se incorporaron 2982 funcionarios ejecutivos a la Policía Nacional. A ello hay que sumarle los 454 alumnos en formación que había en mayo de 2023 y 13 llamados que están actualmente en curso a nivel nacional para llenar 555 vacantes.

## Actividades:

- Incorporar un curso avanzado de capacitación en POP a los planes de estudio de la Dirección Nacional de Educación Policial (DNEP).
- Formación y reinstrucción de referentes PCOP en todas las unidades operativas a nivel nacional, quienes deberán liderar proyectos locales e interinstitucionales en base a metas de gestión y objetivos concretos.
- Creación de una Unidad de Seguimiento PCOP, a cargo de la elaboración de un Plan Nacional de Institucionalización PCOP, así como de supervisar y brindar apoyo técnico a los referentes PCOP de todo el país.

### 4.3.3 Capacitación en trabajo con poblaciones vulnerables

#### Origen de la propuesta

Frente Amplio

#### Organismos involucrados

Ministerio del Interior, Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), Secretaría Nacional de Drogas (SND), Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU).

#### Objetivo general / impacto esperado

Contribuir al desarrollo de la política socioasistencial y prevenir faltas y delitos asociados a comportamientos de riesgo por parte de poblaciones vulnerables, como pueden ser los niños, niñas y adolescentes o las personas en situación de calle, con problemas de salud mental o consumos problemáticos.

#### Objetivos específicos

- Incorporar talleres de capacitación en trabajo con poblaciones vulnerables a los planes de estudio de la Dirección Nacional de Educación Policial (DNEP).
- Fortalecer la coordinación interinstitucional operativa entre el Ministerio del Interior, el MIDES, la SND y el INAU para contribuir al desarrollo de la política socioasistencial.

#### Antecedentes y justificación

A través de la Dirección Nacional de Protección Social, el MIDES atiende situaciones de extrema vulnerabilidad social desde una perspectiva de derechos, con los objetivos de garantizar la atención a personas en situación de calle, promover la inclusión social de las personas egresadas del sistema penitenciario, promover la atención comunitaria de personas con necesidades de apoyo en salud mental y promover estrategias de concientización y sensibilización sobre las problemáticas que atiende.

Desde su marco de actuación, la situación de calle se presenta como una pérdida de los recursos de protección social a partir de la ruptura de vínculos sociales y familiares, en la que convergen causas estructurales y biográficas: uso problemático de sustancias, trayectorias de institucionalización, pérdida de ingresos, desalojos, situaciones de violencia basada en género, violencia doméstica, problemas de salud mental, entre otros. Estos factores, a su vez, se presentan como efectos de la situación de calle, promoviendo su cronicidad, profundizando los daños y riesgos de morbilidad que agravan la vulneración de derechos de quienes la padecen.

Se trata de una situación urbana de gran visibilidad pública, que no solo expone a estas personas al aislamiento, la marginalidad y la discriminación, sino también a situaciones de

riesgo y violencia que implican una interacción y relacionamiento frecuente con funcionarios de la Policía Nacional. En algunos casos, dichas situaciones pueden escalar hasta constituir faltas o delitos, dando lugar a respuestas policiales de control y represión que podrían evitarse con la ayuda de herramientas y técnicas adecuadas, así como a través de la colaboración operativa entre funcionarios policiales y técnicos sociales.

En este sentido, el Ministerio del Interior y la Policía Nacional proveen actualmente apoyo a equipos técnicos del MIDES en situaciones de riesgo. Ambas instituciones también coordinan acciones en el marco de la implementación de la Ley de Faltas, y el Ministerio del Interior ha cumplido un rol significativo en el desarrollo del Plan Invierno, con el objetivo de dar refugio a personas en situación de calle durante el invierno y proporcionar apoyo en situaciones de emergencia.

En función de estos antecedentes, el Ministerio del Interior, el MIDES y la SND consideran que es necesaria y conveniente una colaboración interinstitucional más estrecha, que contribuya al desarrollo de la política socioasistencial y ayude a prevenir faltas y delitos asociadas a personas en situaciones de extrema vulnerabilidad. Con ese fin, se propone incorporar a la formación policial instancias de capacitación, sensibilización e intercambios con el MIDES y la SND, con el objetivo específico de proporcionar herramientas a los funcionarios policiales que permitan un mejor abordaje de estas poblaciones y de situaciones de riesgo asociadas a las mismas.

De igual manera, los niños, niñas y adolescentes también suponen una población vulnerable que tiene una interacción y relacionamiento frecuente con funcionarios de la Policía Nacional, ya sea de forma directa o como consecuencia del accionar policial con sus padres y cuidadores.

Aportar a la capacitación policial un enfoque de derechos de la niñez implica que en su trato y actividad, los funcionarios policiales coordinen con los sistemas de justicia y de protección de la niñez para garantizar los derechos de los menores de edad, con particular énfasis en su derecho al interés superior del niño, a ser protegido frente a todas las formas de violencia, a ser escuchado y a ser informado, a la no discriminación, a la familia y a la protección de su intimidad, privacidad e integridad personal. En consecuencia, también se hace necesario y conveniente incorporar a la formación policial instancias de capacitación y sensibilización por parte del INAU sobre el trabajo policial y socioasistencial con niños, niñas y adolescentes.

## **Metodología**

a) Capacitar y sensibilizar a funcionarios policiales respecto a temáticas asociadas a la situación de calle, la discapacidad, los problemas de salud mental y el consumo problemático de alcohol y drogas, y la interacción con niñas, niñas y adolescentes a través de la incorporación de talleres específicos a los planes de estudio de la DNEP. Estos talleres buscarán capacitar a los estudiantes en el uso de herramientas para la coordinación de intervenciones, abordando protocolos de atención y guías de actuación. Los talleres serán impartidos por técnicos de la Dirección Nacional de Protección Social del MIDES, de la SND, y del INAU y serán diseñados en conjunto con la DNEP.

b) Contribuir al desarrollo de la política socioasistencial a través de una mayor coordinación interinstitucional operativa entre el Ministerio del Interior, el MIDES, la SND y el INAU, promoviendo intervenciones de apoyo a políticas socio-asistenciales e incluyendo a la Policía Nacional en las campañas de información sobre políticas y programas dirigidas a poblaciones vulnerables.

**Actividades:**

- Firma de convenios interinstitucionales
- Diseño de talleres e inclusión en planes de estudio de la DNEP
- Elaboración de protocolos, manuales y guías de actuación
- Implementación de talleres
- Planificación y ejecución de actividades conjuntas

### 4.3.4 Prevención del ciberdelito

#### Origen de la propuesta

Ministerio del Interior

#### Organismos involucrados

Ministerio del Interior, Agencia para el Desarrollo de Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y del Conocimiento (AGESIC)

#### Objetivo general / impacto esperado

Prevenir y reducir los riesgos de victimización del ciberdelito a partir de una respuesta criminal eficiente y efectiva contra las conductas ilícitas cometidas en el ciberespacio.

#### Objetivos específicos

Fortalecer las capacidades del Ministerio del Interior y de la Unidad de Cibercrimen para prevenir, detectar e investigar de manera eficiente y efectiva las conductas ilícitas cometidas en el ciberespacio, contribuyendo a la reducción de la victimización y promoviendo un ecosistema nacional de ciberseguridad.

#### Antecedentes y justificación

En términos de gobierno digital, comercio electrónico y uso de Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC), Uruguay es uno de los países más desarrollados de América Latina. Sin embargo, la elevada penetración de las TIC en los distintos ámbitos de la sociedad incrementa tanto el número de posibles víctimas, como el de incidentes potenciales de delitos cometidos en el ciberespacio. Como responsable de la agenda de gobierno electrónico y de la política de ciberseguridad, la AGESIC ha llevado adelante una política exitosa para proteger el ciberespacio uruguayo, posicionando a nuestro país entre los más avanzados de la región en materia de ciberseguridad. A pesar de ello, Uruguay se encuentra en el puesto 64 del Índice de Ciberseguridad Global 2020 (Unión Internacional de Telecomunicaciones 2021), por lo que todavía existe margen de mejora.

En lo que concierne al Ministerio del interior, la unidad operativa que actúa en el marco específico de la ciberseguridad es la Unidad de Cibercrimen, la cual funciona bajo la órbita de la Dirección de Investigaciones de la Policía Nacional y está a cargo de la investigación de delitos ciberdependientes y ciberfacilitados.

La Unidad de Cibercrimen tiene como primer antecedente la creación del Departamento de Delitos Informáticos en 2019, cuyos cometidos eran la investigación de los delitos facilitados a través de sistemas informáticos, la realización de análisis forenses de equipos electrónicos y medios informáticos, y la investigación de explotación sexual en línea de niños, niñas y adolescentes en el ámbito cibernético. La Unidad de Cibercrimen se crea en 2021 y sus

cometidos esenciales eran detectar, investigar, perseguir y reprimir las conductas antijurídicas de amenazas, accesos ilegítimos, ataques o daños contra la seguridad, la confidencialidad y la integridad de sistemas informáticos, bancos o bases de datos y redes, así como sabotajes y espionaje informático, ataques Dos (Denial of Service) y Ddos (Distrinuted Denial of Service).

En marzo de 2023 se dispuso el pasaje de todos los recursos humanos y logísticos del Departamento de Delitos Informáticos hacia la Unidad de Cibercrimen, buscando concentrar los recursos, conocimientos y capacidades en un solo organismo especializado en ciberseguridad y ciberdelitos. Esta nueva estructura permite una mayor dedicación y enfoque en la investigación y persecución de los ciberdelincuentes, así como en la protección de los sistemas informáticos y la prevención de futuros ataques.

A pesar de las reestructuras recientes, la Unidad de Cibercrimen no cuenta aún con las capacidades técnicas requeridas para la consecución de sus cometidos y la resolución efectiva de los ciberdelitos que debe investigar. Estas deficiencias se deben particularmente a la falta de suficientes profesionales capacitados en ciberdelito a nivel nacional y dentro de la Policía Nacional, como también la falta equipo de hardware y software que permita llevar a cabo las actividades de investigación, asegurando la evidencia digital en el marco de este tipo de investigaciones. En ese sentido, se trata de un desafío complejo que comparten los cuerpos policiales de la región y que se ve fuertemente agravado por la pujanza del mercado laboral privado, por el dinamismo inherente al ciberdelito y a las TIC, así como por el crecimiento exponencial y constante de sus riesgos y vulnerabilidades.

### **Actividades:**

- Adhesión al Convenio de Budapest sobre delitos cibernéticos, el primer tratado internacional que busca hacer frente a los delitos informáticos y los delitos en internet mediante la armonización de leyes entre naciones, la mejora de las técnicas de investigación y el aumento de la cooperación entre las naciones firmantes.

- Firma de convenios con AGESIC, instituciones académicas y organismos multilaterales.

- Elaboración conjunta de una estrategia de desarrollo institucional a largo plazo para la Unidad de Cibercrimen del Ministerio del Interior.

- Fortalecimiento de las capacidades de respuesta a través de la capacitación de todos los organismos intervinientes en la cadena de detección e investigación de este tipo de ilícitos, dependientes del Ministerio del Interior.

- Incorporación y formación de personal técnico especializado que permita llevar adelante investigaciones y tareas forenses.

- Incorporación de equipo de hardware y software para la detección, investigación, preservación y análisis de los elementos de prueba y manejo de evidencia digital relativos a los delitos cometidos en el ciberespacio.

## 4.4 PREVENCIÓN TERCIARIA

---

### 4.4.1 Ministerio de Justicia (Legislatura L, 2025-2030)

#### Origen de la propuesta

Ministerio del Interior, Partido Colorado

#### Organismos involucrados

Partidos políticos.

#### Objetivo general / impacto esperado

Crear un Ministerio de Justicia que esté a cargo de las políticas de prevención terciaria y de la promoción de los derechos humanos.

#### Objetivos específicos

Conformar un ámbito de discusión interpartidario para estudiar y definir la creación de un Ministerio de Justicia para la próxima legislatura (Legislatura L, 2025-2030).

#### Antecedentes y justificación

Según el modelo de salud pública, la prevención terciaria engloba todas aquellas acciones que buscan prevenir la comisión de delitos por parte de personas con antecedentes de comportamiento violento. Ello incluye el encarcelamiento y la pérdida de libertad, las políticas de tratamiento y rehabilitación, así como las penas alternativas y otros modelos de mediación o reparación entre víctimas y victimarios.

En ese sentido, el sistema penitenciario uruguayo no atraviesa una crisis, sino que se encuentra sumido en una situación de agotamiento estructural, con carencias crónicas en materia de recursos humanos y materiales que impiden que cumpla satisfactoriamente las funciones y objetivos que le depara el Artículo 26 de la Constitución de la República (1967): "En ningún caso se permitirá que las cárceles sirvan para mortificar, y sí sólo para asegurar a los procesados y penados, persiguiendo su reeducación, la aptitud para el trabajo y la profilaxis del delito."

El Ministerio del Interior entiende que las carencias estructurales del sistema penitenciario no pueden ser superadas en la medida en que este continúe supeditado orgánicamente al Ministerio del Interior, cuya lógica de trabajo todavía está predominantemente enfocada en el control y la represión del delito. En consecuencia, la ejecución de las políticas de prevención terciaria debería organizarse en un ministerio

específico, el cual esté libre de lógicas opuestas y tenga como principal objetivo la rehabilitación y reinserción de los penados, así como la reducción de la reincidencia delictiva.

A su vez, la creación de un Ministerio de Justicia va más allá de las políticas de prevención terciaria. Un Ministerio de Justicia puede estar a cargo de la administración del sistema de justicia, asistir al Poder Ejecutivo en las relaciones con el Poder Judicial, facilitar el acceso y la protección de los derechos humanos, o promover la modernización de la legislación nacional, entre otros cometidos. En consecuencia, su estudio y definición debe discutirse en un ámbito que integre conocimientos y saberes más amplios.

### **Metodología:**

Coordinar un ámbito de discusión interpartidario para estudiar y definir la creación de un Ministerio de Justicia que pudiera entrar vigencia en la Legislatura L (2025-2030). Dicho ámbito tendrá plazos concretos y su coordinación estará a cargo del Ministerio del Interior.

Los objetivos del Ministerio de Justicia deberán estar ligados al diseño institucional, la coordinación y la gestión de políticas públicas relacionadas a la administración de justicia, incluyendo aquellas relacionadas con la prevención terciaria y la promoción de los derechos humanos.

### **Actividades**

- Conformar un ámbito de discusión interpartidario específico para estudiar y definir la creación de un Ministerio de Justicia.

## 4.4.2 Estrategia Nacional de Reforma del Sistema Penitenciario

### Origen de la propuesta

Ministerio del Interior, Partido Nacional, Partido Colorado, Cabildo Abierto.

### Organismos involucrados

Ministerio del Interior.

### Objetivo general / impacto esperado

Implementar una política de reforma del sistema penitenciario que permita superar sus carencias estructurales, respetar los derechos humanos de los reclusos y reducir la reincidencia delictiva.

### Objetivos específicos

Elaborar una Estrategia Nacional de Reforma del Sistema Penitenciario (Estrategia de Reforma) que conforme una política de Estado a largo plazo basada en un acuerdo político amplio y duradero.

### Antecedentes y justificación

El sistema penitenciario uruguayo se encuentra sumido desde hace décadas en una situación de agotamiento estructural, con carencias crónicas en materia de recursos humanos y materiales que imposibilitan el cumplimiento de las funciones y objetivos que le depara el Artículo 26 de la Constitución de la República (1967): la rehabilitación de los penados y la reducción de la reincidencia delictiva.

La superación de un problema de esta magnitud requiere una planificación técnica y política a largo plazo. El Art. 87 de la Ley de Urgente Consideración (Ley 19.899, LUC) encomienda al Instituto Nacional de Rehabilitación la elaboración de una estrategia con metas a corto, mediano y largo plazo.

### Metodología:

Se crean dos secretarías:

- La Secretaría Ejecutiva (SE) será responsable por la organización y coordinación del proceso de elaboración de la Estrategia de Reforma, así como por la redacción del informe final.

- La Secretaría Técnica (ST) será responsable por la definición de la Estrategia de Reforma y estará conformada por dos órganos asesores del Ministerio del Interior: el Consejo de Política Criminal y Penitenciaria, y el Grupo Multidisciplinario Técnico Científico Honorario. Este último podrá ser reforzado con técnicos especialistas asociados a los partidos políticos con representación parlamentaria, los cuales sin embargo deberán cumplir una serie de

requerimientos mínimos con respecto a su formación y experiencia laboral que garanticen conocimientos específicos sobre la materia.

La Secretaría Técnica contará con el asesoramiento directo de los siguientes órganos:

- Oficina del Comisionado Parlamentario para el Sistema Penitenciario,
- Comisión Especial de Seguimiento Carcelario de la Asamblea General

Los insumos iniciales para el proceso de elaboración de la Estrategia provendrán de cuatro consultorías simultáneas, responsables de producir informes técnicos sobre los pilares o temas clave de la Estrategia de Reforma.

Tras su revisión por parte de la Secretaría Técnica y sus órganos asesores, la validación y desarrollo posterior de los informes se dará a través de un proceso de discusión amplio y participativo, compuesto por presentaciones, discusiones y talleres con académicos, expertos y otros actores interesados.

Una vez terminado el proceso de discusión y validación, la Secretaría Técnica será responsable de la definición final de la Estrategia de Reforma, tras lo cual la Secretaría Ejecutiva redactará y publicará el informe final, dando paso a su presentación.

### **Actividades**

- Creación y organización de secretarías (SE, 30 días)
- Definición y contratación de consultorías (ST, SE, 30 días)
- Realización de consultorías (SE, 90 días)
- Revisión de informes técnicos (ST, 30 días)
- Proceso de discusión y validación (SE, 90 días)
- Definición de la Estrategia (ST, 30 días)
- Redacción del informe final (SE, 60 días)

### 4.4.3 Programa de atención a penados con uso problemático de drogas

#### Origen de la propuesta

Ministerio del Interior, Partido Colorado, Partido Independiente, Frente Amplio, PERI

#### Organismos involucrados

Ministerio del Interior, Secretaría Nacional de Drogas (SND), Sanidad Policial, Servicio de Atención Integral para Personas Privadas de Libertad (SAI-PPL, ASSE), Clínica ECHO, Dirección Nacional del Liberado (DiNALI, MIDES), COPOLAD y organizaciones no gubernamentales.

#### Objetivo general / impacto esperado

Reducir el uso problemático de drogas (UPD) y sus riesgos asociados entre personas privadas de libertad (PPL), así como la reincidencia delictiva asociada al UPD.

#### Objetivos específicos

Fortalecer el Programa de Uso Problemático de Drogas (PUPD) del Instituto Nacional de Rehabilitación (INR), a través de la realización de diagnósticos y planes de acción, la creación de un dispositivo multifuncional de tratamiento residencial, la ampliación de los dispositivos ambulatorios existentes, así como la capacitación de personal y la sistematización digital de sus indicadores.

#### Antecedentes y justificación

Según datos oficiales, en el sistema penitenciario uruguayo existe una alta prevalencia de UPD entre las PPL. Además, el UPD suele tener causas subyacentes de complejo entendimiento que la angustia, tensión y condiciones de la privación de libertad potencian hacia nuevos y más problemáticos consumos o acciones. A su vez, la oferta de atención de servicios de tratamiento para el UPD y las líneas de trabajo con liberados son altamente insuficientes. Estas carencias suponen un problema fundamental para la seguridad pública, dado que el UPD explica gran parte de las transgresiones delictivas y de las dificultades de los liberados para no reincidir. Por ejemplo, se estima que el 40,9 por ciento de los varones privados de libertad en Uruguay cometieron el delito por el que fueron formalizados bajo los efectos de alguna sustancia. Y de ellos, el 67 por ciento considera que no lo hubiera cometido de no haber estado bajo los efectos de la misma (Castelli et al. 2019).

El abordaje técnico del UPD en contextos de encierro requiere una estrategia integral en la que participan diversos actores del ámbito público y privado, así como organizaciones no gubernamentales. En ese sentido, desde hace varios años que se implementa en el sistema penitenciario el PUPD, diseñado por la Junta Nacional de Drogas (JND) y ejecutado por funcionarios de la Red Nacional de Drogas (RENADRO), por funcionarios del INR y del SAI-PPL.

En 2022, el PUPD se ejecutó en 5 unidades penitenciarias con la participación de 344 PPL. Por su parte, diferentes organizaciones no gubernamentales abarcaron un total de 149 PPL adicionales, mientras que 70 PPL participaron de talleres de prevención en adicciones diseñados por la JND y el INR.

En definitiva, si bien en los últimos años se ha logrado aumentar la atención a personas con UPD a través de una mejor articulación interinstitucional, las necesidades y demandas hacen que sea imprescindible ampliar el dispositivo de atención para disminuir el UPD y los riesgos asociados.

### **Metodología:**

A partir de un enfoque de salud pública y las prácticas basadas en evidencia, se propone fortalecer el PUPD, en consonancia con la Estrategia Nacional de Drogas de la SND y el “Plan de combate a la reincidencia y en favor de la rehabilitación, basado en una perspectiva de derechos humanos y género” del Comisionado Parlamentario Penitenciario.

En este marco, se propone realización de diagnósticos y planes de acción, la creación de un dispositivo multifuncional de tratamiento residencial, la ampliación de los dispositivos ambulatorios existentes a través de la incorporación de recursos humanos y materiales, la creación y ampliación de sistemas de atención en el interior del país, así como la capacitación de personal y la sistematización digital del PUPD.

En todos los casos, es imprescindible fortalecer e institucionalizar la articulación interinstitucional con todos los actores que participan en el abordaje del UPD en contextos de encierro. Ello incluye al Ministerio del Interior, a la SND, a Sanidad Policial, a la SAI-PPL (ASSE), a la Clínica ECHO, a DiNALI (MIDES), a COPOLAD y a organizaciones no gubernamentales.

### **Actividades**

- Diagnóstico de capacidades, fortalezas y debilidades en el tratamiento de personas con UPD en el sistema penitenciario a nivel nacional.
- Estudio descriptivo y exploratorio de la población privada de libertad para dimensionar y caracterizar el consumo y UPD.
- Creación de un dispositivo multifuncional de tratamiento residencial en una de las unidades penitenciarias de la zona metropolitana, con espacios de internación, espacios para intervenciones individuales y grupales, y espacios para el equipo técnico.
- Ampliación de los dispositivos ambulatorios existentes y creación de dispositivos de detección precoz y seguimiento.
- Incorporar un módulo de abordaje de adicciones al Sistema de Gestión Carcelaria, que permita registrar los datos del PPUD y realizar el seguimiento de la intervención con las PPL en cualquiera de las unidades penitenciarias.
- Creación de un programa nacional de formación en el tratamiento de PPL con UPD para funcionarios del INR.
- Generación de manuales e instrumentos para el tratamiento de personas con UPD en contextos de encierro.

<sup>3</sup> El Programa de Cooperación entre América Latina y la Unión Europea en materia de políticas de lucha contra la droga (COPOLAD) es un programa de cooperación delegada financiado por la Unión Europea, dotado con un presupuesto de 15 millones de euros y un plazo de ejecución de 4 años desde febrero de 2021. COPOLAD acompaña a los países de América Latina y el Caribe en la mejora de sus políticas sobre drogas. El objetivo es apoyar a la consecución de mejores resultados en relación con la promoción y defensa de los derechos humanos, la equidad de género, la salud pública, la seguridad ciudadana y otras dimensiones del desarrollo sostenible.

- Creación de un equipo de trabajo integrado por la SND, el INR y el Programa de Cooperación entre América Latina y la Unión Europea en materia de políticas de lucha contra la droga (COPOLAD) <sup>3</sup>, en el marco de la cooperación internacional para el asesoramiento en sistemas de atención al UPD en contextos de encierro.
- Coordinación interinstitucional en el abordaje post penitenciario en territorio con la DiNALI y otros programas desarrollados por el MIDES.

#### 4.4.4 Dirección Nacional de Libertad Asistida

##### **Origen de la propuesta**

Ministerio del Interior, Partido Colorado, Partido Independiente, Partido de la Gente, Frente Amplio.

##### **Organismos involucrados**

Ministerio del Interior

##### **Objetivo general / impacto esperado**

Descongestionar el sistema penitenciario y reducir la reincidencia delictiva.

##### **Objetivos específicos**

Fortalecer las capacidades administrativas y operativas necesarias para un contralor efectivo de las medidas alternativas a la prisión.

##### **Antecedentes y justificación**

En 1990 fueron aprobadas por la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas las denominadas "Reglas de Tokio", que representan las normas mínimas de aplicación de medidas no privativas de libertad y constituyen un conjunto de directivas para la aplicación de estas medidas en todas las etapas del proceso penal.

El fundamento de las medidas alternativas a la prisión es que esta no siempre es la mejor opción para abordar el delito o la conducta delictiva, pudiéndose lograr con medidas alternativas objetivos similares, tales como la prevención del delito y la reinserción del delincuente en la sociedad, sobre todo para quienes son considerados de bajo riesgo. Asimismo, entre sus beneficios está el impacto de las medidas alternativas frente a la sobrepoblación carcelaria y la reducción de los costos económicos asociados con la encarcelación.

A partir del año 2003, comienza a surgir en Uruguay una difusa normativa que busca incluir las penas alternativas a la prisión en el proceso penal, inicialmente como opción para la sustitución de la prisión preventiva, para luego extenderse a la fase de ejecución de la pena post sentencia. Sin embargo, su uso no ha sido particularmente exitoso en virtud de las modificaciones constantes a la normativa, la falta de inversión para su contralor, la cuasi nula aplicación de programas de intervención, la inexistencia de indicadores que permitan medir su efectividad y el rol institucional secundario que se le otorgó frente al sistema carcelario con el que comparte organigrama dentro del Instituto Nacional de Rehabilitación (INR).

La Oficina de Supervisión de Libertad Asistida (OSLA) se crea por el Decreto 180 de 2010, que reglamenta la Ley Nro. 17.726 de 2003, relativa a las medidas y penas alternativas a la privación de libertad. La misma fue ubicada dentro de la estructura de la por entonces

Dirección Nacional de Cárceles, Penitenciarías y Centros de Recuperación, en el escalón de los Establecimientos Penitenciarios. Es importante destacar que para su constitución no fueron creados cargos administrativos, técnicos o policiales, ni se le asignaron recursos económicos adicionales, por lo que estos debieron reasignarse desde otras áreas del INR.

En 2023, la OSLA se convierte en la Dirección Nacional de Libertad Asistida (DNLA), lo que implica un nuevo esquema organizacional del INR y de su estructura interna, la que debe orientarse hasta ser apropiada para una ejecución eficiente de sus funciones.

A pesar de su jerarquización, la DNLA aún carece de los recursos humanos y materiales necesarios para realizar una adecuada evaluación de las necesidades y riesgos de la población infractora que atiende, así como para implementar y evaluar una oferta diversa de programas que se adapten a los diferentes perfiles ofensores, combinando supervisión y tratamiento. En otras palabras, carece de los recursos necesarios para el cumplimiento de los mandatos judiciales y para el contralor efectivo de las medidas alternativas a la prisión. En estas condiciones no es posible que las penas alternativas cumplan su función disuasoria y/o de tratamiento y rehabilitación, dando lugar a un círculo vicioso entre los pocos recursos asignados a su implementación y la escasa confianza ciudadana y del sistema de justicia respecto de su buen funcionamiento (Juanche Molina 2022; Vigna 2022).

### **Metodología:**

Se propone generar e implementar una estrategia de desarrollo y fortalecimiento de la DNLA que incluya una reestructura administrativa, la mejora de sus sistemas de información, la estandarización de procesos y la inversión y formación de recursos humanos, así como la adquisición de recursos materiales.

### **Actividades**

- Estructura administrativa:
  - Crear un área interna de planificación y estadística.
  - En el ámbito de la Subdirección Nacional Técnica, crear
    - una asesoría jurídica.
    - una coordinación administrativa que apoye la tarea técnica y esté a cargo del registro y seguimiento del Sistema de Gestión Carcelario (SGC).
- Sistemas de información:
  - Digitalizar informes técnicos y carpetas.
  - Desarrollar módulos e indicadores relativos a las penas alternativas para el SGC.
  - Desarrollar una aplicación móvil para los supervisores de arrestos y medidas.
  - Desarrollar web de ingreso de presentación de tareas comunitarias.
- Procesos:
  - Estandarizar procesos de abordaje técnico.

- Estandarizar procesos de seguimiento y seguridad de penas alternativas.
- Recursos materiales:
  - Cámaras corporales, equipos de registro biométrico y georreferencial.
  - PCs, notebooks y equipos de videoconferencia.
- Recursos humanos:
  - Incorporación de técnicos y psicólogos.

#### 4.4.5 Dirección Nacional de Apoyo al Liberado (DINALI, MIDES)

##### **Origen de la propuesta**

Partido Colorado, Partido Independiente, Frente Amplio

##### **Organismos involucrados**

Ministerio de Desarrollo Social (MIDES)

##### **Objetivo general / impacto esperado**

Reducir la reincidencia delictiva y mejorar la reinserción sociolaboral de los liberados.

##### **Objetivos específicos**

Expandir los programas postpenitenciarios a través del fortalecimiento de la Dirección Nacional de Apoyo al Liberado (DINALI)

##### **Antecedentes y justificación**

La DINALI, dependiente del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), tiene como objetivo reinsertar en la sociedad a las personas mayores de 18 años que egresan del sistema penitenciario. En ese sentido, la DINALI brinda cursos de capacitación, realiza un acompañamiento de las personas egresadas y mantiene una bolsa de trabajo a través de la cual se gestionan oportunidades laborales.

Los cometidos de la DINALI para el logro de sus objetivos son:

- Coordinar la intervención conjunta en el tratamiento de las personas privadas de libertad con el Instituto Nacional de Rehabilitación en la fase previa al egreso.
- Implementar procesos socioeducativos y laborales que permitan potenciar las habilidades y capacidades de las personas egresadas del sistema penitenciario.
- Realizar acuerdos con instituciones, empresas y organizaciones con la finalidad de que las personas egresadas accedan a pasantías laborales, mejoren sus condiciones de empleabilidad y obtengan un empleo digno y de calidad.

La DINALI persigue resultados a corto, mediano y largo plazo. A corto plazo, se busca asegurar el acceso a servicios y prestaciones que permitan satisfacer necesidades básicas, generar competencias y habilidades específicas para la reinserción social, y lograr que reconsideren sus perspectivas. Se incluye como resultado la asistencia en el momento de la liberación. A mediano y largo plazo, se propone que los liberados logren reinsertarse socialmente a través del incremento de su autonomía, lo cual incluye la mejora de sus vínculos sociales, el acceso a la educación y la capacidad de generar nuevos proyectos de vida.

Para obtener estos resultados, el programa busca brindar una actuación integral a través de los siguientes servicios: atención psicosocial, generación de plazas laborales, coordinación y acercamiento a las prestaciones sociales de MIDES, así como una serie de prestaciones destinadas al apoyo inmediato o a la satisfacción de necesidades básicas que incluyen la residencia temporal para recién liberados, ya sea en la posada del liberado o en la red de centros de la Dirección Nacional de Protección Social. También se da asesoramiento jurídico para trámites, asistencia mediante derivaciones (para atención en salud, tarjeta alimentaria, entre otros), y productos para cubrir situaciones puntuales (vestimenta, transporte). A ello se suman los talleres recreativos y de esparcimiento, y el soporte en red y los vínculos interinstitucionales.

### **Metodología:**

Para poder satisfacer las demandas de las personas liberadas del sistema penitenciario se proponen medidas que habiliten una mejor gestión de la DINALI y servicios de corte habitacional, sanitario y de formación.

#### ....1 Gestión:

- Fortalecer los recursos humanos a cargo de la recepción, atención, contención y acompañamiento de las personas liberadas, así como del área a cargo de brindar asesoramiento jurídico a pasantes y usuarios.
- Fortalecer los recursos materiales para quienes trabajan en pre-egreso.
- Puesta en marcha de una plataforma web, que incorpore información sobre DINALI y sus usuarios, y que permita visualizar ofertas educativas y laborales, así como poner en contacto a liberados y empresas.

#### .....2 Servicios habitacionales:

- Contratar una organización que gestione vales de pensiones para liberados.
- Crear de un equipo técnico interdisciplinario que supervise, acompañe y proyecte de manera focalizada e integral un proceso de mejoramiento de hábitat (condiciones de vivienda) en tres fases operativas, a) construcción de vivienda tipo (módulo básico); b) refacción y acondicionamiento; c) ampliación.
- Generar un dispositivo técnico de medio camino para personas derivadas de los distintos dispositivos de alojamiento.
- Crear un centro 24 horas, orientado a liberados que padezcan enfermedades o que presenten alguna discapacidad física.

#### ....3 Servicios de salud mental y adicciones

- Contratar personal especializado para la atención presencial en centros DINALI.
- Contratación de un equipo itinerante especializado que aborde la temática en las unidades penitenciarias y en los sectores destinados a pre-egreso

..... 4 Servicios formativos

- Contratar un equipo técnico para la gestión de los talleres de herrería, carpintería y carpintería en aluminio, así como para la formación en remodelación edilicia, equipamiento y suministro de materiales e insumos.
- Adquirir nuevo equipamiento para montar un laboratorio informático, que permita brindar capacitaciones en el área de desarrollo web y testing de aplicaciones.
- Contratar personal técnico y administrativo para el área de capacitación y empleo.

## 5. ANEXO: PROPUESTAS EN EJECUCIÓN

- 5.1. Apertura y reforma de seccionales policiales
- 5.2. Apertura y reforma de infraestructura penitenciaria
- 5.3. Aumento de los salarios policiales
- 5.4. Implementación de posgrados en la DNEP
- 5.5. Modificación del art. 36 del Decreto-Ley N° 14.4

### 5.1. Apertura y reforma de seccionales policiales

#### Proyección

En ejecución desde 03/2020.

#### Origen de la propuesta

Ministerio del Interior, Cabildo Abierto, Partido Independiente, Partido de la Gente

#### Objetivos específicos

Recuperar las comisarías barriales, sub-comisarías, destacamentos y quioscos policiales en ciudades y el medio rural, como unidades operativas básicas de la Policía Nacional

#### Metodología

Es un compromiso del Gobierno recuperar las comisarías barriales, sub-comisarías, destacamentos y quioscos policiales en ciudades y el medio rural, como unidades operativas básicas de la Policía, generadoras de información para el análisis del delito y centros de referencia para la población. Por eso, en 2023 Ministerio del Interior continúa fomentando la descentralización de los servicios y afianzando la cobertura territorial a través de una política de inversión en infraestructura operativa. En consecuencia, desde marzo 2020 hasta enero de 2023, se inauguraron o reinauguraron más de 130 dependencias.

A continuación, se citan apartados de las últimas dos Memorias Anuales del Poder Ejecutivo, con relación a la apertura y reforma de seccionales policiales realizadas en 2021 y 2022.

#### Memoria Anual 2021 (pp. 247-248)

*En cuanto al fortalecimiento de la infraestructura vinculada con este objetivo vale mencionar las inauguraciones del año, como la de la Comisaría de Seccional 5ta y el Destacamento «Puntas*

del Sauce» de la Jefatura de Policía de Flores. La remodelación edilicia del Destacamento Cerro Pelado en la Jefatura de Policía de Maldonado. La reapertura de Destacamentos de Piedra Sola, Lorenzo Geyres, San Manuel, Constancia y Pueblo Morato de la Jefatura de Policía de Paysandú. En total en 2021 se realizó la inauguración de tres nuevas comisarias en Flores, Rivera y Salto, cinco subcomisarias en Soriano, Paysandú y Canelones, quince destacamentos y veinte dependencias sobre todo el territorio nacional. La concreción de este tipo de obras, sumada a las acciones antes descritas permitió fortalecer un despliegue territorial exhaustivo y de cercanía con la ciudadanía. Ello se traduce en un fortalecimiento de la función preventiva del delito que esta Policía está encomendada a ejercer.

[...]

Para mejorar su atención y respuesta, las Jefaturas departamentales dispusieron parte del tiempo de su personal para capacitaciones específicas a este abordaje. Estos cursos complementan y/o actualizan la formación de base que recibe la Policía para el ingreso a funciones. Las Jefaturas de Policía apuestan a contar con personal especializado en todas sus dependencias, además de contar con 52 dependencias específicas para violencia doméstica y de género estratégicamente ubicadas. De ellas, 30 son Comisarias y 22 Oficinas. Con el objetivo de brindar una mejor atención a la ciudadanía, se inauguraron nuevos locales: la Comisaría Especializada en Violencia Doméstica y de Género (CEVDG) de la Zona Operacional 4 de la Jefatura de Policía de Montevideo y la CEVDG de la Jefatura de Policía de Durazno. También se realizaron importantes reformas en la CEVDG de la Jefatura de Policía de Paysandú y se inauguró una nueva CEVDG en Parque del Plata, jurisdicción de la Zona Operacional 5 de la Jefatura de Policía de Canelones.

## **Memoria Anual 2022**

Se inauguraron 16 nuevas dependencias y se re-inauguraron 15 luego de ampliaciones y reacondicionamientos. Canelones fue el departamento con más dependencias estrenadas en 2022. Se inauguró en Pando la sede de la Jefatura de Zona Operacional II. En Juanicó una nueva subcomisaría y una base para la Brigada de Seguridad Rural. Se reinauguró la subcomisaría de Montes y una Comisaría Especializada en Violencia Doméstica y de Género (CEVDG) ubicada en Toledo. En la Costa de Oro se inauguró un nueva Base de Policía Científica localizada en Atlántida y se reinauguró el Destacamento en Bello Horizonte para fortalecer la presencia policial en esa zona.

En Cerro Largo se reforzó la presencia de fuerzas especiales mediante la inauguración de nuevas bases para el Grupo de Reserva Táctica, para la Brigada de Seguridad Rural y para la Policía Científica. Además, en el kilómetro 390 de la ruta no 8, se estableció un nuevo subdestacamento de la Dirección Nacional de Policía Caminera.

En Maldonado se inauguró la Zona Operacional IV en la zona de La Barra y se reacondicionó el polígono de tiro para el entrenamiento del personal ejecutivo. Se reforzó la presencia policial en el barrio Cerro Pelado de la capital departamental mediante la renovación del destacamento policial allí presente. Se inauguró, además, un nueva Comisaría Especializada en Violencia Doméstica y de Género en Aigua.

En Tacuarembó se reinauguro la Comisaría de la localidad de Peralta en ruta no 5, se reacondicionó el destacamento en Paso de las Carretas y el destacamento de seguridad rural en Lujan. También se fortaleció la seguridad urbana en la capital departamental, mediante la reinauguración de un quiosco policial operativo próximo a la estación ferroviaria. Hubo importantes avances en la obra de la Base Regional Norte de la Dirección Nacional Guardia Republicana. Desde inauguración, prevista para marzo 2023, tendrá capacidad para alojar a 30 funcionarios,

facilitará el despliegue de esa fuerza especial en la capital departamental y agilizará su atención a requerimientos de toda la región.

Con una lógica descentralizadora similar, en Soriano se reinauguró una subcomisaría en Perseverano y otra en Cuchilla del Perdido. En Salto, se estrenó un nuevo destacamento en la Colonia 18 de Julio y se renovó el de Tropezón en la ruta no 31. En Lavalleja se refaccionó y amplió al destacamento de Villa Serrana y en Florida se inauguró una nueva base para la Brigada Departamental de Seguridad Rural en el kilómetro 94 de la ruta no 5.

En Río Negro se incorporó una nueva sede de Policía Científica y un polígono de tiro. En Durazno se creó una nueva área de capacitación asociada al polígono de tiro de la Seccional 13 y, en Artigas, se reinauguró el destacamento de la Brigada Departamental de Tránsito y la Comisaría Especializada en Violencia Doméstica y de Género de la Zona Operacional II en Bella Unión.

También se realizaron obras de refacción y mantenimiento en diferentes dependencias policiales. En el marco de los convenios marco firmados con el MTOP y MEVIR, en el año se efectuaron acuerdos para la realización de obras. Con el primero, se realizó el convenio para la refacción del primer nivel del ex-edificio de la Jefatura de Policía de Montevideo destinado a la Dirección de Investigaciones de la Policía Nacional y para la refacción de la comisaría de Salinas, del ex-edificio del Hospital del Banco de Seguros del Estado y para obras de reacondicionamiento en seccionales de Montevideo.

Con MEVIR, se construyeron las subcomisarías mencionadas de Montes y Juanicó y un destacamento de Bomberos en Quebracho. También se construyó la seccional, el destacamento de Bomberos y la base de la Guardia Republicana, inauguradas en enero de 2023 en Punta del Diablo. Se convenió la construcción del nuevo destacamento de Bomberos en Tala y se proyectó la construcción del local para la Oficina de Drogas de la Jefatura de Policía de Canelones.

## 5.2. Apertura y reforma de infraestructura penitenciaria

---

### **Proyección**

En ejecución desde 03/2020.

### **Origen de la propuesta**

Ministerio del Interior, Cabildo Abierto, Partido Independiente, Partido de la Gente

### **Objetivos específicos**

Superar el hacinamiento carcelario

### **Metodología**

Con el fin de abatir el hacinamiento carcelario, en 2021 se realizaron los siguientes trabajos edilicios: reformas en el Módulo 1 de la Unidad 4 «Santiago Vázquez» e inauguración de su nuevo sector de pre-egreso, la inauguración del primer piso de la Unidad 9 «El Molino», de 3 sectores en la Unidad 13 «Las Rosas», del sector femenino de la Unidad 21 «Artigas», el proyecto de relocalización de la Unidad 25 «Flores» y el estreno del Polo Logístico de la Unidad 26 «Tacuarembó». En 2022 se construyeron 753 plazas adicionales y a ellas se sumarán 3.413 ya proyectadas o en construcción durante 2023. Con la construcción de estas últimas, se espera superar técnicamente el hacinamiento carcelario.

También se trabaja para mejorar las condiciones de reclusión a través de la inauguración de servicios de salud e instalaciones educativas en construcción.

### 5.3. Aumento de los salarios policiales

---

#### **Proyección**

En ejecución desde 01/2023.

#### **Origen de la propuesta**

Ministerio del Interior, Partido de la Gente

#### **Objetivos específicos**

Promover la calidad de vida de los funcionarios policiales.

#### **Metodología**

El Ministerio del Interior acordó con la Unión de Sindicatos Policiales un conjunto de medidas salariales entre las que destaca el aumento de un 11,6% del sueldo de los agentes y operadores penitenciarios de primer grado. De esa manera se privilegia el aumento de los ingresos más deprimidos, ascendiendo el sueldo mínimo del policía ejecutivo (Agente) a \$50.000 en valores de julio de 2022 y comprometiendo las partidas presupuestales requeridas para su incremento desde enero de 2023.

## 5.4. Implementación de posgrados en la DNEP

### Proyección

Etapas de diseño terminadas; Implementación de la 1era edición: segundo semestre de 2023.

### Origen de la propuesta

Ministerio del Interior, Partido Colorado, Partido Nacional

### Objetivos específicos

Implementar una Maestría en Criminología y Gestión Policial –2 años, 500hr lectivas, semipresencial, perfil profesional– en el marco de la Dirección Nacional de Educación Policial (DNEP), que proporcione herramientas y enfoques teóricos basados en evidencia y permita profundizar los conocimientos criminológicos, abordar los desafíos modernos de la práctica policial, comprender las dinámicas de la delincuencia común y organizada, y fortalecer los principios de justicia procedimental.

### Plan de estudios

AÑO I	
SEMESTRE I	SEMESTRE II
Delito y violencia I	Delito y violencia II
Teorías criminológicas	Análisis criminal
Políticas de prevención del delito	Prácticas policiales basadas en evidencia
Derecho procesal penal avanzado	Investigación e inteligencia policial I
AÑO II	
SEMESTRE III	SEMESTRE IV
Ciberdelito y ciberseguridad	Gestión, planificación y liderazgo policial
Investigación e inteligencia policial II	Taller de trabajo final
Recolección de pruebas y criminalística	Trabajo final
Metodología de investigación	

## 5.5. Modificación del Art. 36 del Decreto-Ley N° 14.492

---

### **Proyección**

2023

### **Origen de la propuesta**

Ministerio del Interior, Frente Amplio

### **Objetivos específicos**

Enmendar un problema de interpretación del Art. 36 del Decreto-Ley N° 14.492

### **Metodología**

Para salvar el problema de interpretación, el Ministerio del Interior ha avanzado en la elaboración de un proyecto de Ley que enmiende el problema de interpretación del Art. 36 del Decreto-Ley N° 14.492.

El borrador del proyecto de Ley establece que, en el caso puntual y delimitado del delito de intento de ingreso de sustancias a establecimientos carcelarios, puede haber ocasiones en los que no se lo considere como un hecho consumado, sino como un acto preparatorio. En consecuencia, el tribunal podrá –de acuerdo a las circunstancias del caso, la cantidad y tipo de sustancias objeto del delito y a la gravedad del hecho cometido– considerar la conducta como un acto preparatorio y en consecuencia castigarlo con la tercera parte de la pena que correspondería al delito consumado. A su vez, el juez podrá elevar la pena hasta la mitad tomando en cuenta la gravedad de la situación y, en cualquier caso, la Justicia impondrá al involucrado una inhabilitación por un plazo mínimo de 10 años para visitar unidades penitenciarias.

## 6. REFERENCIAS

.....

- Abizanda, Beatriz, Joan Serra Hoffman, Lina Marmolejo, y Suzanne Duryea. 2012. *Citizen Security: Conceptual Framework and Empirical Evidence*. Inter-American Development Bank.
- Adams, Ericka B., y Edward R. Maguire. 2023. "Qualitative Evidence on the Implementation of Cure Violence in Trinidad and Tobago". *Prevention Science*.
- Aguirre, Katherine, y Robert Muggah. 2017. "Las agencias multilaterales y el enfoque de 'seguridad ciudadana' en América Latina". *Revista CIDOB d'Afers Internacionals* 116: 25–52.
- Allison, Penelope et al. 2019. "Police stress and depressive symptoms: role of coping and hardiness." *Policing* 43(2): 247–61.
- Berry, Geoff, Peter Briggs, Rosie Erol, y Lauren van Staden. 2011. *The effectiveness of partnership working in a crime and disorder context: A rapid evidence assessment*. Home Office.
- Bogliaccini, Juan Ariel et al. 2021. "Tackling Drug-Lords in a Nascent Market: Raids and Drug Crime in Uruguay". *Criminal Justice Policy Review* 33(4): 351–72.
- Cano, Ignacio, y Emiliano Rojido. 2017. *Mapeo de Programas de Prevención de Homicidios en América Latina y el Caribe*. Laboratório de Análise da Violência, UERJ.
- Castillo, Federico del. 2020. "¿Uruguay tiene una policía preventiva? La situación de la prevención del delito en la reforma policial uruguaya". *Fronteras* 14(1): 28–40.
- Chinchilla, Laura, y Doreen Vorndran. 2018. *Seguridad ciudadana en América Latina y el Caribe: Desafíos e innovación en gestión y políticas públicas en los últimos 10 años*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Cid, Alejandro. 2019. "Saturation Policing and Robberies: Quasi-Experimental Evidence about the Effect of Sudden and Quick Operations". *Justice Evaluation Journal* 2(2): 164–80. <https://doi.org/10.1080/24751979.2019.1629827>.
- Crawford, Adam, y Mike Cunningham. 2015. "Working in Partnership: The Challenges of Working across Organizational Boundaries, Cultures, and Practices". En *Police Leadership: Rising to the Top*, ed. Jenny Fleming. Oxford: Oxford University Press, 71–94.
- Dixon, David. 2005. "¿Por qué la policía no impide el delito?" En *Convivencia ciudadana, seguridad pública y urbanismo: Diez textos fundamentales del panorama internacional*, eds. Iñigo Ortiz de Urbina Gimeno y Juli Ponce Solé. Barcelona: Fundación Democracia y Gobierno Local, 157–92.
- Doyle, Kate, y Jane Kato-Wallace. 2021. *Program H: A review of the evidence: Nearly two decades of engaging young men and boys in gender equality*. Washington, D.C.: Equimundo.
- Fleitas, Diego M. 2022. *Informe Final - Consultoría para La Realización De Evaluaciones de Impacto de Proyectos de la Policía Comunitaria Orientada A Problemas (PCOP)*. Montevideo: Ministerio del Interior.
- Frühling, Hugo. 2012. "A realistic look at Latin American community policing programmes". *Policing and Society* 22(1): 76–88.
- Goldstein, Herman. 1979. "Improving Policing: A Problem-Oriented Approach". *Crime & Delinquency* 25(2): 236–58.
- Higgins, Andy, Gavin Hales, y John Chapman. 2016. *3 Multi-agency case management: evidence and orthodoxy*. The Police Foundation.
- Juanche Molina, Ana. 2022. *Medidas Alternativas a la Privación de Libertad*. Montevideo: PNUD, ACNUDH.
- Lab, Steven. 2014. *Crime Prevention: Approaches, Practices, and Evaluations*. 8a ed. Waltham: Elsevier.
- McGuire, James, Emily Evans, y Eddie Kane. 2021. *Evidence-Based Policing and Community Crime Prevention*. Springer.

- Musto, Clara et al. 2021. *Organización del delito en la periferia urbana: el caso de Chacarita de los Padres (Informe Final)*. Montevideo: Ministerio del Interior Y ANII.
- Newburn, Tim, y Robert Reiner. 2012. "Policing and the Police". En *The Oxford Handbook of Criminology*, eds. Mike Maguire, Rod Morgan, y Robert Reiner. Oxford: Oxford University Press, 806–37.
- Paternain, Rafael. 2013. *Ya no podemos vivir así*. Montevideo: Trilce.
- . 2017. "Más allá de la prevención: desafíos para una política de seguridad ciudadana". En *Manual de prevención del delito y seguridad ciudadana*, eds. Mariano Tenca y Emiliano Méndez Ortiz. Buenos Aires: Didot, 751–70.
- Promundo, Instituto PAPAI, Salud y Género, y ECOS. 2013. *Programa H|M|D: Manual de Acción/ Involucrando a los Jóvenes para alcanzar la Equidad de Género*. Rio de Janeiro y Washington D.C.: Promundo.
- Ransford, Charles et al. 2017. "El modelo Cure Violence: Reducción de la violencia en San Pedro Sula (Honduras)". *Revista CIDOB d'Afers Internacionals* 2017(116): 179–206.
- Ricardo, Christine, Marcos Nascimento, Vanessa Fonseca, y Márcio Segundo. 2010. *El Programa H y el Programa M: Involucrando a hombres jóvenes y empoderando a mujeres jóvenes para promover la igualdad de género y la salud*. Washington, D.C.: Organización Panamericana de la Salud.
- Sanjurjo, Diego, y Nicolás Trajtenberg. 2022. "La Policía Nacional del Uruguay: Historia, modernización y características". *Revista de Derecho* 25: 174–202.
- Sherman, Lawrence W. et al. 1998. *Preventing Crime: What Works, What Doesn't, What's Promising*. National Institute of Justice.
- Slutkin, Gary. 2013. "Violence is a Contagious Disease". En *Contagion of Violence: Workshop Summary*, eds. IOM (Institute of Medicine) y NRC (National Research Council). Washington, D.C.: The National Academies Press, 94–111.
- Slutkin, Gary, Charles Ransford, y R. Brent Decker. 2015. "Cure Violence: Treating Violence As a Contagious Disease". En *Envisioning Criminology: Researchers on Research as a Process of Discovery*, eds. Michael D. Maltz y Stephen K. Rice. Cham: Springer International Publishing, 43–56. <http://link.springer.com/10.1007/978-3-319-15868-6>.
- Telep, Cody W., y David Weisburd. 2016. "Policing". En *What Works in Crime Prevention and Rehabilitation: Lessons from Systematic Reviews*, eds. David Weisburd, David Farrington, y Charlotte Gill. New York: Springer, 137–68.
- Tenenbaum, Gabriel et al. 2021. *Relatos de muerte: Homicidios de jóvenes montevideanos en ajustes de cuentas y conflictos entre grupos delictivos*. Montevideo: UdelaR.
- Trajtenberg, Nicolás, y Manuel Eisner. 2015. *Towards a more Effective Violence Prevention Policy in Uruguay*. Montevideo: University of Cambridge, UdelaR and ANEP.
- Ungar, Mark, y Enrique Desmond Arias. 2012. "Reassessing community-oriented policing in Latin America". *Policing and Society* 22(1): 1–13.
- Unión Internacional de Telecomunicaciones. 2021. *Índice Mundial de Ciberseguridad 2020: Medir el compromiso con la ciberseguridad*. ITU.
- UNODC (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito), MEXICO-INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía), y Uruguay-MI (Ministerio del Interior). 2021. *El Sistema de Gestión de Seguridad Pública (SGSP) del Ministerio del Interior de la República Oriental del Uruguay*. Ciudad de México: Naciones Unidas. <https://bit.ly/3uVaPXz>.
- Uruguay-MI (Ministerio del Interior). 2023. *Homicidios - 1o de Enero al 31 de Diciembre (2021-2022)*. Montevideo: Observatorio Nacional sobre Violencia y Criminalidad.
- Uruguay-OPP-DGE (Dirección de Gestión y Evaluación). 2014. *Evaluación de Diseño, Implementación y Desempeño (DID): Seguridad Pública, 2011-2013*. Montevideo: Oficina de Planeamiento y Presupuesto.
- Vigna, Ana. 2022. *Maternidad, cárceles y medidas alternativas a la privación de libertad*. Montevideo: ACNUDH.
- Zeisel, Hans. 1982. "The Limits of Law Enforcement". *Vanderbilt Law Review* 35(3): 527–40.





