



Presidencia
Uruguay



Ministerio
del Interior

Plan Nacional de Seguridad Pública

(2025 - 2035)

Complemento del Diagnóstico general de la criminalidad y la violencia en Uruguay:

Facilitadores, respuesta penal
y percepción ciudadana



Montevideo, octubre de 2025

Producción técnica

Área de Estadística y Criminología Aplicada (AECA)

Diseño editorial

Dirección de Comunicación (DIRCOM)

Ministerio del Interior - Uruguay



Forma sugerida de citar:

Ministerio del Interior. 2025. Complemento del Diagnóstico general de la criminalidad y la violencia en Uruguay: Facilitadores, respuesta penal y percepción ciudadana. AECA, IT/2025/03.

ÍNDICE

1. Introducción	6
2. Facilitadores	7
2.1 Proliferación y uso ilegal de armas de fuego	8
2.1.1 Proliferación de armas de fuego	8
2.1.2 Disparos, tráfico, tenencia y porte ilegal de armas de fuego	10
2.1.3 Suicidios cometidos con armas de fuego	15
2.1.4 Limitaciones metodológicas y oportunidades de mejora	18
2.1.5 Resumen	18
2.2 Consumo de drogas legales e ilegales	19
2.2.1 Consumo de alcohol	21
2.2.2 Consumo de cannabis	23
2.2.3 Consumo de cocaína	25
2.2.4 Consumo de pasta base de cocaína (PBC)	26
2.2.5 Limitaciones metodológicas y oportunidades de mejora	27
2.2.6 Resumen	27
3. Gestión de la respuesta penal	29
3.1 Dotación de recursos	30
3.1.1 Gasto público en seguridad	30
3.1.2 Recursos humanos y vehiculares del Ministerio del Interior	36
3.1.3 Guardias de seguridad privada	42
3.1.4 Limitaciones metodológicas y oportunidades de mejora	44
3.1.5 Resumen	46
3.2 Efectividad del sistema penal	47
3.2.1 Esclarecimiento de homicidios	48
3.2.2 Encarcelamiento y reincidencia penitenciaria	51
3.2.3 Uso letal de la fuerza por parte de funcionarios policiales	56
3.2.4 Limitaciones metodológicas y oportunidades de mejora	59
3.2.5 Resumen	61
4 Percepción ciudadana	63
4.1 Percepción de inseguridad	63
4.2 Seguridad como demanda prioritaria	66
4.3 Victimización	68
4.4 Confianza en la Policía	69
4.5 Confianza en el Poder Judicial	72
4.6 Limitaciones metodológicas y oportunidades de mejora	74
4.7 Resumen	74
5. Conclusiones	76
6. Referencias	80

1. INTRODUCCIÓN

El Diagnóstico General de la Criminalidad y la Violencia en Uruguay (Ministerio del Interior, 2025b) tiene como propósito generar una base de evidencia sólida que sirva de insumo para definir las prioridades y lineamientos del próximo Plan Nacional de Seguridad Pública 2025–2035. Se trata de un análisis exhaustivo y actualizado de la información disponible, con el fin de comprender en profundidad las dinámicas delictivas del país y aportar al diseño de políticas de seguridad más eficaces, eficientes y equitativas.

No obstante, el Diagnóstico no agota el análisis que la temática requiere. La seguridad constituye un fenómeno complejo y multidimensional, cuyas aristas exceden ampliamente los indicadores delictivos tradicionales. Por esa razón, el presente documento busca complementar el estudio original mediante una aproximación que articula tres dimensiones interdependientes. En primer lugar, se examinan facilitadores vinculados al delito y la violencia, con especial atención sobre aquellos relevantes en el contexto uruguayo. En segundo lugar, se analiza la respuesta institucional, entendida como la capacidad del Estado para asignar recursos, investigar, sancionar y ejercer de manera legítima el control coercitivo. Finalmente, se considera la percepción ciudadana, es decir, cómo la población experimenta la inseguridad en su vida cotidiana y cuál es su disposición a confiar en las instituciones del sistema penal.

Al igual que en el documento anterior, este informe complementario enfatiza las limitaciones estructurales de Uruguay en el terreno de la estadística criminal. Dichas carencias no afectan únicamente la calidad del análisis técnico, sino que restringen la propia gestión de la seguridad pública. Los datos disponibles sobre la efectividad de la respuesta institucional resultan insuficientes e imprecisos. A su vez, la ausencia de encuestas de victimización periódicas impide captar de manera sistemática la dimensión subjetiva de la seguridad, dejando como única referencia las mediciones puntuales de organismos internacionales. Superar estas brechas constituye un paso indispensable para avanzar hacia un modelo de gestión más profesional, transparente y orientado a resultados en el corto, mediano y largo plazo.

En suma, a continuación, se analizan tres dimensiones de la criminalidad:

- Facilitadores
- Gestión de la respuesta institucional
- Percepción ciudadana

2. FACILITADORES

Durante años, los altos niveles de inseguridad en América Latina y el Caribe (ALC) fueron explicados principalmente a partir de condiciones estructurales como la pobreza y la desigualdad social. Sin embargo, investigaciones más recientes han identificado otros factores con mayor peso explicativo en la persistencia de la violencia letal, especialmente los niveles educativos, la corrupción y el desempeño institucional, donde destaca el funcionamiento del sistema penitenciario (Crocì & Chainey, 2023; Crocì & Gomez, 2025).

A estos factores de carácter estructural se suman otros elementos de riesgo más inmediatos o contextuales. Entre los más relevantes se cuentan los flujos migratorios, la elevada proporción de jóvenes fuera del sistema educativo y laboral, la presencia de organizaciones criminales con dinámicas de venganza y retaliación, y el acceso generalizado a facilitadores del delito y la violencia, como puede ser el consumo problemático de drogas o la proliferación de armas de fuego (Cano & Rojido, 2017; PNUD, 2013; UNODC, 2023, Cap. 4).

Tanto los factores estructurales como los factores de riesgo y los facilitadores están presentes en la mayor parte de los países de ALC, y en muchos casos se combinan en niveles alarmantes. Esta convergencia de riesgos crea un escenario especialmente propicio para la violencia extrema,

donde el tráfico internacional de drogas, la guerra contra las drogas y la circulación ilegal de armas actúan de forma entrelazada, robusteciendo al crimen organizado (UNODC & Flemish Peace Institute, 2024).

Esta sección se centra en dos factores de riesgo particulares, de los cuales el Ministerio del Interior no suele informar, y cuya selección responde a su especial relevancia en Uruguay, de acuerdo con estimaciones internacionales. Por un lado, el Informe Mundial sobre las Drogas 2025 señala que el país presenta una de las tasas más altas de consumo de drogas ilegales en ALC (UNODC, 2025c). Por otro, el instituto de investigación internacional Small Arms Survey estima que Uruguay es el país con mayor cantidad de armas de fuego por habitante en la región (Karp, 2018). Tanto el consumo de drogas como la proliferación de armas de fuego guardan una estrecha relación con el poder adquisitivo de la población (Karp, 2018, p. 7; UNODC, 2016, p. 76), lo que en parte explicaría por qué Uruguay —con el ingreso per cápita más alto de ALC— podría liderar la región en ambos aspectos.

En este contexto, el análisis aborda:

- Proliferación y uso ilegal de armas de fuego
- Consumo de drogas legales e ilegales

2.1 PROLIFERACIÓN Y USO ILEGAL DE ARMAS DE FUEGO

La proliferación y el uso de armas de fuego en Uruguay representan un fenómeno complejo con profundas implicaciones sociales, económicas y de seguridad pública. Como se señaló en el Diagnóstico de la Violencia y el Delito en Uruguay (Ministerio del Interior, 2025b), en la última década nuestro país ha sufrido un aumento significativo de la violencia armada, tanto en homicidios como en suicidios y heridos con armas de fuego.

Esta sección complementa esa información analizando tres indicadores asociados:

- Proliferación de armas de fuego
- Disparos, tráfico, tenencia y porte ilegal de armas de fuego
- Suicidios cometidos con armas de fuego

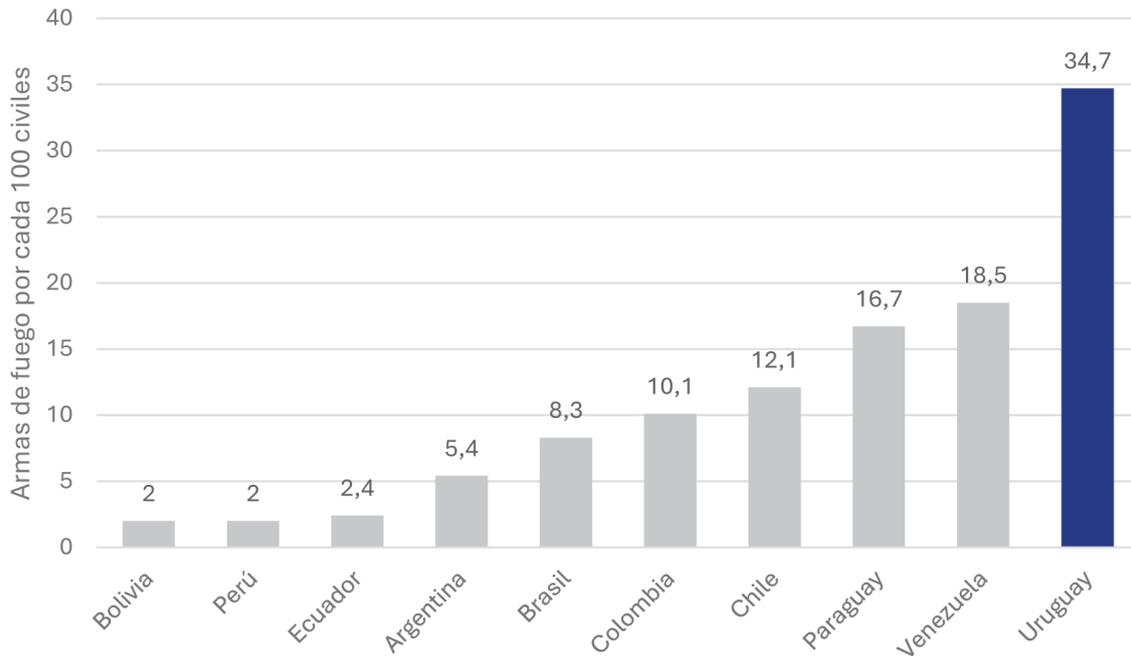
2.1.1 PROLIFERACIÓN DE ARMAS DE FUEGO

Según datos oficiales del Registro Nacional de Armas del Servicio de Materiales y Armamento del Ejército Nacional del Uruguay (Ministerio de Defensa Nacional), a diciembre de 2024, el número de armas de fuego legalmente registradas ascendía a 617.327. Esta cifra excluye aquellas armas de fuego registradas por fuerzas policiales y militares, y supone un arma legal por cada 5,7 habitantes, o unas 17,5 armas por cada 100 habitantes. De estas, el 5,2 % corresponde a coleccionistas, el 3,4 % a personas jurídicas, y el 91,4 % a personas físicas. En términos comparativos, y

sin considerar las armas de fuego no registradas, se trata de una cifra alta que posiciona a Uruguay como el país con la mayor tasa de armas registradas por habitante de la región (Karp, 2018, Parte Anexo).

Sin embargo, los registros oficiales solo cuentan una parte de la historia, dado que en todas las sociedades existe una “cifra negra” de armas de fuego que circulan sin registro. Por esa razón, el instituto de investigación internacional Small Arms Survey intenta estimar la cantidad total de arsenales civiles en cada país. De acuerdo con sus estimaciones, en 2018 Uruguay habría contado con 34,7 armas de fuego —registradas y no registradas— por cada 100 habitantes, lo que también sugiere que Uruguay podría ser la sociedad más armada de ALC (Gráfico 1) (Karp, 2018). Aunque es posible que esta estimación sobreestime la magnitud de los arsenales civiles en el país (Morás & Trujillo, 2015), resulta indudable que estos alcanzan dimensiones significativas en términos comparativos.

Gráfico 1. Armas de fuego estimadas por cada 100 civiles en países de América del Sur (2017)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Karp (2018).

Debe tomarse en consideración, sin embargo, que la afinidad de los uruguayos por las armas es histórica (Giudice et al., 2022; Sanjurjo, 2020a) y es recién en las últimas décadas que aumenta gradualmente su letalidad, en paralelo a la agudización de otros factores estructurales y de riesgo mencionados arriba. Por ejemplo, el aumento de la cantidad de personas privadas de libertad (ver abajo) y de la presencia de organizaciones criminales y conflictos entre bandas con dinámicas de venganza y retaliación (Baudean & Rudnitzky, 2023; Tenenbaum et al., 2021). En todo caso, las consecuencias son similares a las de otros países de ALC: entre 2011 y 2024, la tasa de homicidios por cada 100.000 hab. aumentó un 87 %, mientras que el porcentaje de homicidios cometidos por armas de fuego pasó de 49 % a 69 %, donde permanece estable.

Es importante resaltar que la relación entre armas de fuego y violencia es compleja y no siempre directa (Sanjurjo, 2025; Smart et al., 2024). A nivel global, no suele haber una correlación entre la posesión civil de armas y las tasas de homicidio o violencia armada. Sin embargo, las armas de fuego no suponen un problema en ALC debido a su mera cantidad, sino por la incidencia excepcional que tienen en el crimen y la violencia. Así, en aquellos países que presentan tasas altas de homicidio, el porcentaje de esos homicidios cometidos con armas de fuego es también excepcionalmente alto (Sanjurjo, 2016, 2020b, 2025). Este es el caso de países como Brasil, El Salvador, Honduras, Jamaica o Venezuela, entre otros. Como consecuencia, en la mayoría de los países de la región, los picos o descensos en el número total de víctimas de homicidio se deben principalmente a cambios

en el número de homicidios cometidos con armas de fuego, mientras que otros mecanismos desempeñan un papel secundario a la hora de explicar las tendencias (UNODC, 2023).

En definitiva, este fenómeno latinoamericano refleja cómo la presencia de armas de fuego en contextos violentos tiende a agravar los conflictos y aumentar su letalidad. Así como en una pelea entre vecinos un arma puede hacer la diferencia entre una lesión y un homicidio, a nivel social ocurre algo similar: en determinados contextos, el fácil acceso a armas de fuego puede fortalecer la actividad criminal y contribuir a niveles de violencia extremos.

A continuación, se analizarán algunos indicadores que dan muestra de estas dinámicas.

2.1.2 DISPAROS, TRÁFICO, TENENCIA Y PORTE ILEGAL DE ARMAS DE FUEGO

Este indicador agrupa delitos que, si bien no siempre implican violencia directa, reflejan condiciones estructurales que facilitan la violencia, especialmente en contextos urbanos y criminales. Se centra en el papel de las armas de fuego como facilitadores clave, ya sea por su uso directo o por su circulación en el mercado ilegal. Algunos delitos, como el disparo de arma de fuego, implican violencia directa, mientras que otros —como el porte, tráfico o receptación— son eslabones críticos de la violencia armada. El indicador clasifica y combina estos delitos en tres categorías:

1. Disparo de arma de fuego: Incluye todas las denuncias registradas como delitos que refieren al uso activo de armas de fuego, sin resultado lesivo hacia las personas. Se consideran los disparos realizados de forma intencional, intimidatoria o en el contexto de una amenaza. Dicho delito está definido en el Código Penal como “el hecho de disparar intencionalmente un arma de fuego o de acometer a una persona con arma apropiada...” (Código Penal, art. 324, 1934).

2. Porte y tenencia de arma de fuego: Esta categoría incluye las denuncias relacionadas con el porte y tenencia de armas de fuego, figuras establecidas en el art. 152-BIS y 152-TER del Código Penal, también agravantes como el porte por personas con antecedentes penales definido en el art. 141 de la Ley 17.296, el art. 1 y art. 3 de la Ley 19.247.

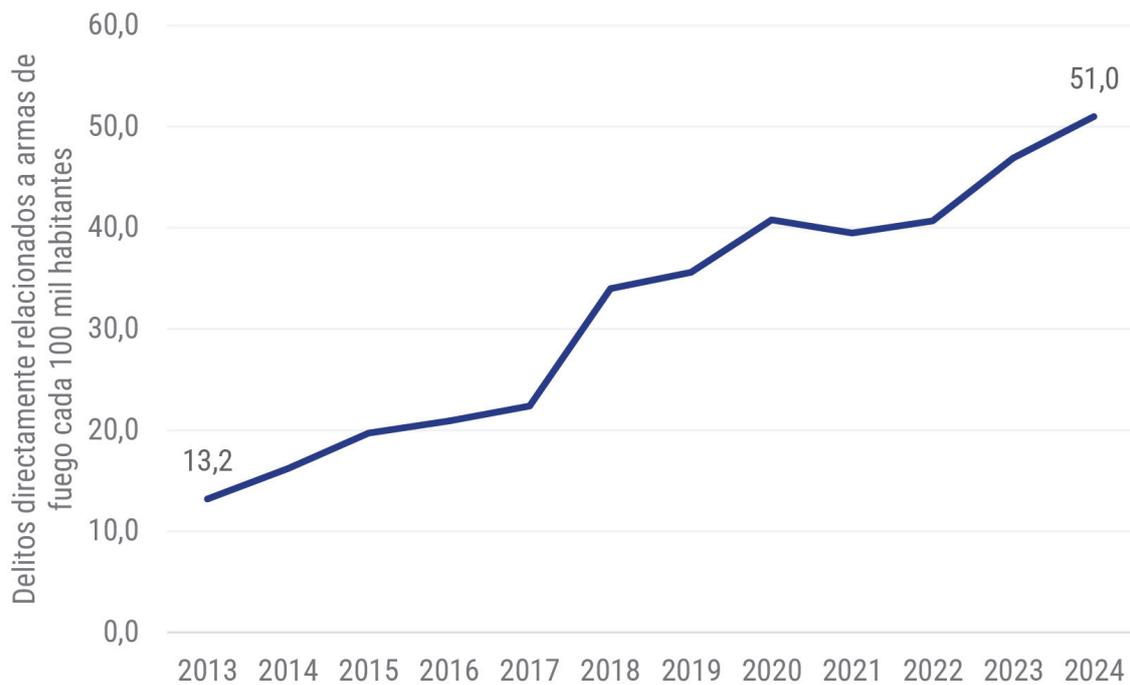
3. Tráfico internacional, interno o receptación de armas de fuego: abarca las actividades ilegales de importación, exportación, distribución y comercialización de armas, así como la adquisición o aceptación de armas de fuego de origen ilegal, figuras definidas en el art. 7 y art. 8 de la Ley 19.247. Estos delitos alimentan los circuitos delictivos, fortalecen mercados paralelos y aumentan la probabilidad de que las armas sean reutilizadas en nuevos hechos delictivos.

EVOLUCIÓN

Las denuncias por delitos vinculados al uso de armas de fuego crecieron sostenidamente entre 2013 y 2024, tanto en términos absolutos como relativos. En 2013 se registraron 453 denuncias (tasa de 13,2 por 100.000 hab.) y en 2024, 1.826 (tasa de 51,0), lo que representa un aumento superior al 300% en cifras absolutas y una tasa casi cuatro veces mayor.

El crecimiento no fue lineal, y parte de este puede explicarse por la Ley N.º 19.247 de Tenencia Responsable de Armas (2014), que tipificó nuevas conductas vinculadas al tráfico, tenencia, porte y modificación de armas, fortaleciendo su persecución penal y su registro estadístico (Giudice et al., 2022; Sanjurjo, 2018). No obstante, el mayor aumento se dio en 2018, en el contexto de implementación del actual Código del Proceso Penal (CPP) y del aumento de delitos violentos como rapiñas y homicidios.

Gráfico 2. Evolución de la tasa de delitos directamente relacionados a armas de fuego (Uruguay, 2013–2024)



Fuente: Elaborado por AECA en base a datos del Sistema de Gestión de Seguridad Pública y proyecciones de población del INE.

Al desagregar el indicador en categorías, los disparos con armas de fuego aumentaron un 179 % entre 2013 y 2024, pasando de 340 a 950 casos. El crecimiento fue especialmente abrupto entre 2017 y 2018, seguido de un ascenso más gradual hasta los máximos de 2023 y 2024. Aunque siguen siendo el delito más frecuente dentro del indicador, su peso relativo disminuyó por el crecimiento de otras categorías, como el porte ilegal y el tráfico de armas.

La tenencia y porte ilegal de armas se duplicó entre 2015 y 2019, estabilizándose luego entre 564 y 630 casos anuales. En 2024, se registraron 571 casos, una leve baja que podría marcar una estabilización. Por su parte, el tráfico y receptación de armas tuvo el mayor crecimiento relativo: de 16 casos en 2016 a 129 en 2018, así como una participación creciente en el total, del 0 % en 2013 al 17 % en 2024, impulsada por nuevas figuras penales que visibilizan mejor este fenómeno.

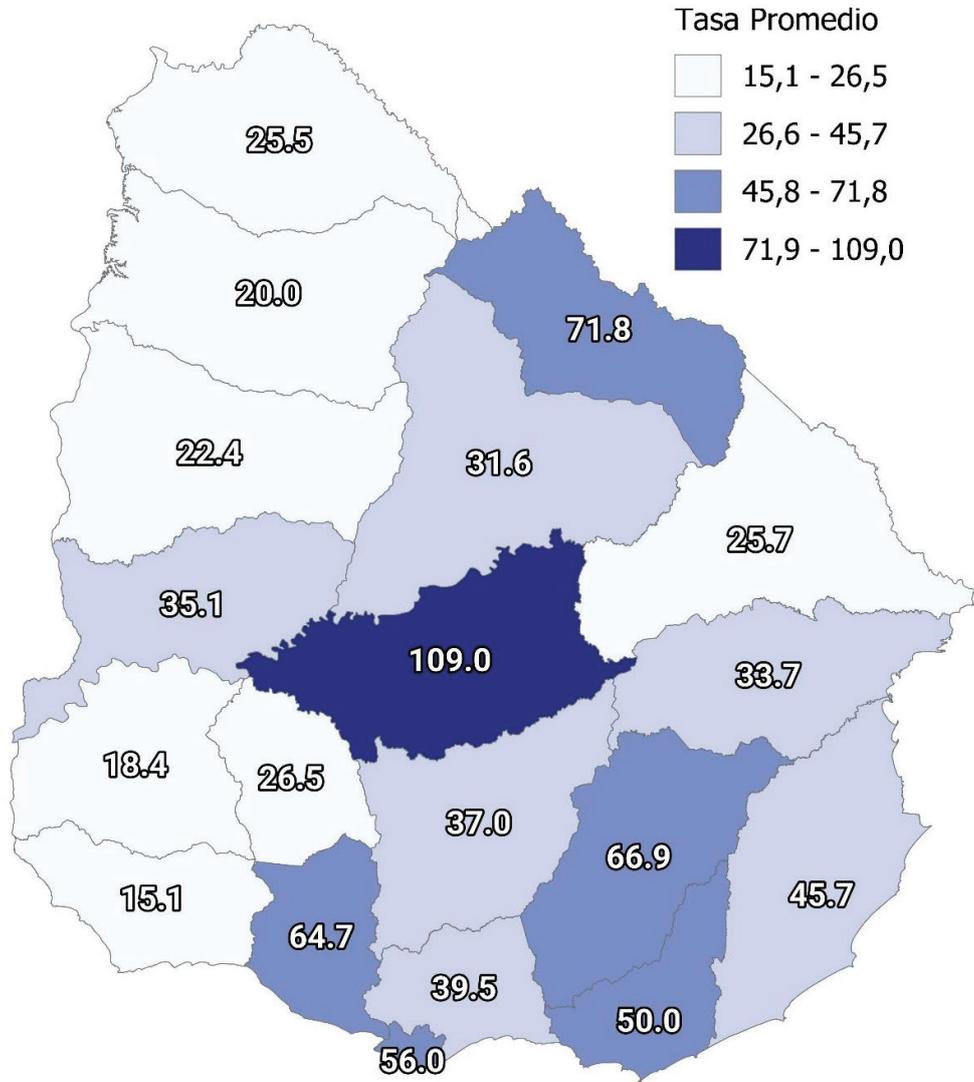
Este cambio en la composición interna refleja una transformación estructural: mientras en 2013 los disparos representaban más del 75 % de los casos, en 2024 bajan al 52 %. A la vez, aumentan sostenidamente los delitos vinculados a la tenencia y porte ilegal, así como al tráfico y circulación de armas. Esta evolución refleja cambios estructurales en el fenómeno delictivo, con aumentos sustantivos en lo que hace al tráfico de armas de fuego y a su tenencia y porte ilegal. A su vez, confirma la importancia de un enfoque integral que considere la cadena completa del uso, tenencia, porte y circulación de armas como parte sustancial del problema de la violencia armada.

DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL

Entre 2022 y 2024, Durazno registró la mayor tasa promedio de delitos con armas de fuego del país (109,7 por 100.000 hab.), con cifras estables que sugieren factores estructurales o una política más proactiva de registro policial. Le siguen Rivera (71,8) y Lavalleja (66,9), valores muy por encima del promedio nacional de 46,2, confirmando que la problemática no se restringe al área metropolitana.

En contraste, los departamentos del litoral oeste —como Soriano, Colonia, Paysandú, Salto y Artigas— presentan las tasas más bajas (15,1 a 25,5). Montevideo promedia 56 casos, Canelones 39,5 y San José 64,7, pero varios departamentos del interior han superado estas cifras, evidenciando un proceso de descentralización del fenómeno.

Mapa 1. Tasa de delitos directamente relacionados a armas de fuego en Uruguay por departamento (promedio 2022-2024)



Fuente: Elaborado por AECA en base a datos extraídos del Sistema de Gestión de Seguridad Pública.

VÍCTIMAS

El perfil de las víctimas de delitos con armas de fuego corresponde exclusivamente al delito de disparo, ya que en tipificaciones como tráfico, porte o tenencia no suele haber personas identificadas como víctimas. Entre 2022 y 2024, las tasas de víctimas varones casi duplican a las femeninas, reflejando una marcada desigualdad de género coherente con otros delitos violentos. En cuanto a la edad, el grupo de 18 a 28 años presenta las tasas más altas (39,9 por 100.000),

seguido por el de 29 a 38 años (32,9), lo que indica una mayor exposición de jóvenes adultos varones a contextos de riesgo o violencia.

Los adolescentes (13–17 años) también muestran tasas elevadas (18,0), comparables a las de adultos entre 49 y 58 años (17,6). La victimización infantil (0–12 años) se mantiene baja (3,0), y en mayores de 89 es prácticamente nula. En síntesis, el riesgo se concentra en los adultos jóvenes y personas de mediana edad, particularmente entre los 18 y 48 años.

Gráfico 3. Tasa de victimización por disparos de armas de fuego, por tramo de edad (Uruguay, promedio 2022–2024)



Fuente: Elaborado por AECA en base a datos del Sistema de Gestión de Seguridad Pública y proyecciones de población del INE.

2.1.3 SUICIDIOS COMETIDOS CON ARMAS DE FUEGO

Como se señaló en el Diagnóstico General de la Violencia y el Delito en Uruguay (Ministerio del Interior, 2025b), nuestro país presenta una situación especialmente crítica en materia de suicidios. En 2019, alcanzó una tasa de 18,8 suicidios por cada 100.000 habitantes, duplicando el promedio regional (9,0) y situándose como el tercer país con mayor tasa de suicidios en las Américas, después de Guyana y Surinam (PAHO, 2021). A su vez, entre 2013 y 2024, la tasa de suicidios mostró una tendencia general al alza, pasando de 15,3 por cada 100.000 habitantes en 2013 a un máximo histórico de 23,5 en 2022. En los años siguientes se registró un descenso moderado, con tasas que, si bien inferiores al pico, permanecen en niveles comparables a los registrados inmediatamente antes de alcanzarlo. Este comportamiento consolida una incidencia elevada y persistente del fenómeno en el país.

En ese marco, la mayoría de las personas con ideación suicida atraviesa crisis breves y no muestran una determinación firme de quitarse la vida, por lo que restringir el acceso a medios letales durante esos momentos críticos puede ser clave para prevenir muertes. Aunque la evidencia no es concluyente (Kleck, 2019), estudios internacionales han señalado que la presencia de armas de fuego en el hogar —especialmente si están cargadas o sin resguardo adecuado— constituye un factor de riesgo significativo de suicidio para todos los integrantes del hogar. Esta relación se explica, en parte, porque limitar

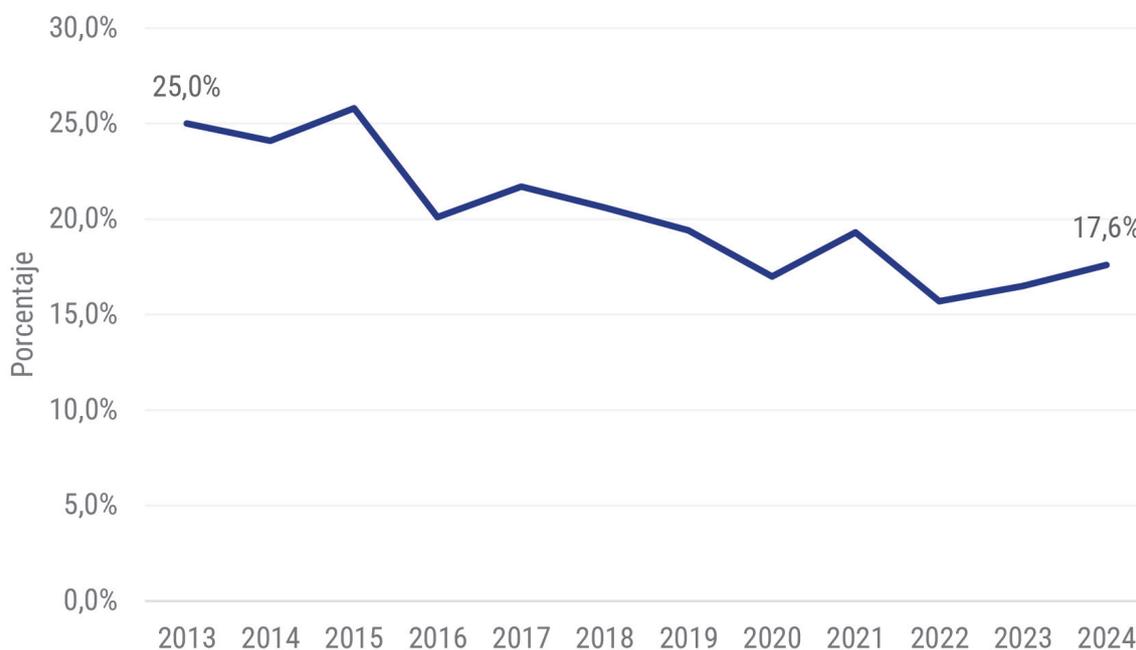
el acceso a armas reduce la letalidad de los intentos suicidas y, por ende, las tasas de suicidio (Hemenway, 2011; RAND Corporation, 2018).

Por esta razón, el porcentaje de suicidios consumados con armas de fuego suele utilizarse como un indicador indirecto de la disponibilidad práctica de armas en una sociedad. Este indicador no busca estimar cuántas armas hay en circulación, sino ofrecer una aproximación a cuán fácilmente accesibles resultan las armas de fuego para personas en situación de crisis. Al reflejar tanto la presencia como la disponibilidad efectiva de armas en los hogares, aporta una medida útil para analizar los riesgos asociados a la tenencia de armas desde una perspectiva de salud pública.

EVOLUCIÓN

Entre 2013 y 2024, el porcentaje de suicidios cometidos con armas de fuego en Uruguay muestra una tendencia general a la baja, aunque con variaciones anuales. Entre 2013 y 2015, alrededor del 25 % de los suicidios se realizaban con armas de fuego, pero a partir de 2016 comienza un descenso que lleva el indicador a estabilizarse cerca del 20%. La caída más significativa ocurre entre 2017 y 2022, cuando el porcentaje se reduce de 21,7 % a 15,7 %, marcando un mínimo en la serie y acumulando una baja de casi 9 puntos en menos de una década. En 2023 y 2024 se registra un leve aumento, con valores de 16,5 % y 17,6 % respectivamente, aunque aún por debajo de los niveles de inicios del período.

Gráfico 4. Evolución del porcentaje de suicidios consumados cometidos con arma de fuego (Uruguay, 2013–2024)



Fuente: Elaborado por AECA en base a datos del Sistema de Gestión de Seguridad Pública y proyecciones de población del INE.

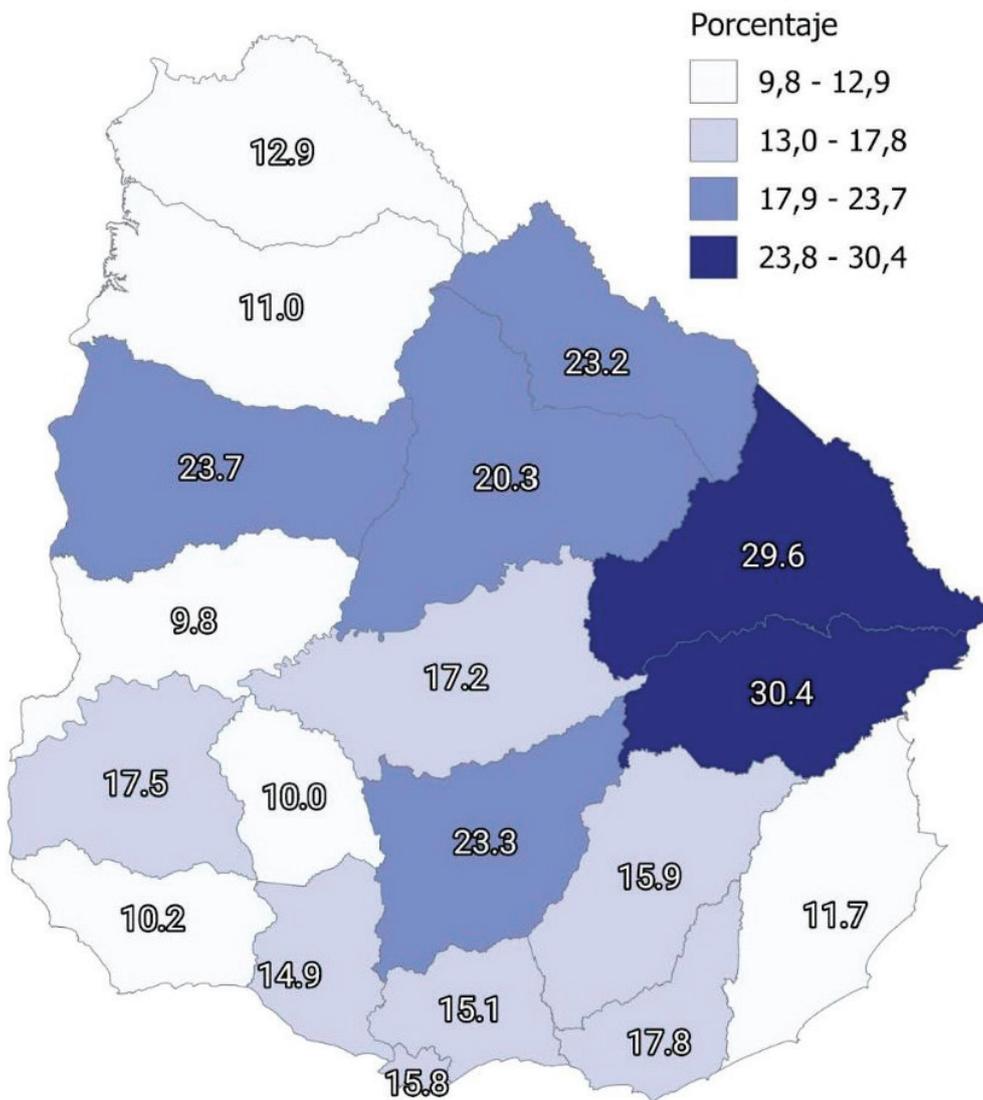
La tendencia a la baja del porcentaje de suicidios cometidos con armas de fuego resulta llamativa. Si bien puede indicar una reducción efectiva en el acceso práctico a armas de fuego entre personas en crisis suicida, contrasta con los indicadores anteriores, que sugieren una mayor proliferación, tráfico y uso ilegal de las mismas. A su vez, contrasta con la marcada tendencia general al alza de los suicidios entre 2013 y 2024. En todo caso, esta evolución resalta la necesidad de continuar monitoreando el indicador como insumo para el diseño de políticas públicas de prevención. Asimismo, abre interrogantes sobre posibles cambios en los métodos de suicidio o en la disponibilidad relativa de armas de fuego, los cuales deberían ser objeto de mayor investigación.

DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL

Entre 2022 y 2024, la proporción de suicidios cometidos con armas de fuego varió significativamente entre departamentos, reflejando diferencias en la disponibilidad práctica de armas y, posiblemente, en factores socioculturales asociados a su tenencia y uso. Treinta y Tres (30,4 %) y Cerro Largo (29,6 %) registraron los valores más altos, con casi un tercio de los suicidios consumados con armas. Les siguen Paysandú, Florida, Rivera y Tacuarembó, todos con porcentajes superiores al 20 % y por encima del total nacional (16,6 %). Estos departamentos comparten características como baja densidad poblacional y mayor presencia rural, donde el acceso y uso de armas suele ser más común (IELSUR, 2016; Sanjurjo, 2020a).

En el otro extremo, los niveles más bajos se observan en Río Negro (9,8 %), Flores (10,0 %), Colonia (10,2 %), Salto (11,0 %) y Rocha (11,7 %), con menos de un suicidio con arma de fuego por cada nueve casos. Montevideo, que concentra casi la mitad de la población del país, presenta un valor intermedio (15,8 %), cercano al promedio nacional estimado para 2024.

Mapa 2. Porcentaje de Suicidios consumados con arma de fuego en Uruguay por departamento (2022-2024)



Fuente: Elaborado por AECA en base a datos extraídos del Sistema de Gestión de Seguridad Pública.

2.1.4 LIMITACIONES METODOLÓGICAS Y OPORTUNIDADES DE MEJORA

Las armas de fuego constituyen el principal medio empleado en los homicidios en Uruguay, estando presentes en aproximadamente el 70 % de los casos, y son responsables de un número aún mayor de personas heridas. Esta elevada incidencia, tanto letal como no letal, evidencia la magnitud del fenómeno de la violencia armada en el país (Ministerio del Interior, 2025a). En este contexto, el análisis de la proliferación de armas de fuego y de delitos conexos —como disparos, tenencia y porte no autorizados, tráfico y receptación— permite complementar el análisis e identificar flujos ilegales, modalidades de circulación y patrones de portación no autorizada que constituyen insumos clave para anticipar y prevenir hechos de gravedad.

Sin embargo, dicho análisis enfrenta limitaciones significativas. En primer lugar, las estimaciones sobre la cantidad de armas de fuego no registradas —la denominada “cifra negra”— elaboradas por el instituto de investigación Small Arms Survey (Karp, 2018) carecen de la robustez metodológica necesaria como para sustentar inferencias sólidas. Además, los registros vinculados a disparos presentan elevados niveles de subregistro, que tienden a incrementarse en zonas donde estos hechos se vuelven recurrentes. A ello se suma que muchos casos de tráfico de armas suelen detectarse de manera incidental en otros procedimientos sin derivar en denuncias específicas, como también la fragmentación de los sistemas policiales de registro, que obstaculiza la consolidación de in-

formación crítica sobre incautaciones y situación legal de las armas.

Ante este panorama, el fortalecimiento de los sistemas de recolección, clasificación y análisis de información sobre armas y municiones resulta fundamental para el diseño de políticas públicas que no solo respondan a la violencia armada, sino que actúen sobre sus causas estructurales. En esta línea, desde el Área de Estadística y Criminología Aplicada (AECA) se están desarrollando dos iniciativas complementarias. Por un lado, en articulación con el Instituto Nacional de Estadística (INE), se trabaja en la implementación a corto plazo de la Encuesta Nacional de Victimización 2025, que incluirá un módulo específico sobre tenencia y uso de armas de fuego, lo que permitirá contar finalmente con evidencia más precisa. Por otro lado, se encuentra en elaboración un informe temático sobre tráfico, proliferación y uso de armas de fuego, cuya publicación está prevista para el último trimestre de 2025 y que aportará insumos adicionales para el diagnóstico y la acción.

2.1.5 RESUMEN

Estimaciones internacionales sugieren que Uruguay es una de las sociedades más armadas de ALC, con 617.327 armas legalmente registradas en 2025, lo que equivale a un arma por cada 5,7 habitantes, o unas 17,5 armas por cada 100 habitantes. Aunque la posesión de armas es histórica en el país, su letalidad ha aumentado en las últimas décadas, coincidiendo con un incremento del 87% en la tasa de homicidios entre 2011 y 2024, donde el 69% de estos fueron cometidos

con armas de fuego. Si bien la relación entre armas y violencia es compleja y a nivel global no siempre hay correlación directa, en ALC su impacto es desproporcionado, con países como Brasil y México superando el 80% de homicidios con armas de fuego.

Los delitos relacionados con armas de fuego, como disparos, tenencia ilegal y tráfico, han crecido significativamente entre 2013 y 2024, con un aumento del 300% en denuncias. Los disparos siguen siendo los más frecuentes, aunque su peso relativo ha disminuido frente a delitos como el tráfico y la tenencia y porte ilegales, los cuales han experimentado un crecimiento notable, en parte debido a cambios en la normativa y, consecuentemente, en el registro. Territorialmente, el fenómeno está descentralizado, con departamentos como Durazno y Rivera registrando las tasas más altas, mientras que zonas como Montevideo muestran cifras intermedias. Además, las víctimas son predominantemente hombres adultos jóvenes y de mediana edad.

En cuanto a suicidios, el porcentaje cometido con armas de fuego ha disminuido desde 2013, estabilizándose alrededor del 20%, aunque con variaciones territoriales. Departamentos como Treinta y Tres y Cerro Largo presentan las tasas más altas, superando el 30%, mientras que otros como Río Negro y Flores registran valores inferiores al 10%. En este sentido, la disminución del porcentaje de suicidios cometidos con armas de fuego es llamativa. Por un lado, contrasta con los indicadores anteriores, que sugieren una mayor proliferación, tráfico y uso ilegal de las mismas. Por otro, con-

trasta con la fuerte tendencia general al alza de los suicidios entre 2013 y 2024.

En esa línea, la falta de datos robustos sobre armas no registradas, la falta de encuestas de victimización, la fragmentación de los sistemas de registro policiales y la carencia de sistemas que permitan la trazabilidad de armas y municiones, dificulta el análisis de estos factores de riesgo y la implementación de políticas efectivas.

2.2 CONSUMO DE DROGAS LEGALES E ILEGALES

El consumo de sustancias psicoactivas —legales o ilegales— representa una dimensión crítica para el análisis de la violencia en contextos urbanos y sociales complejos. No se trata solo de una preocupación sanitaria o cultural. Es un fenómeno que, en determinadas condiciones, puede actuar como facilitador de la violencia y el delito, así como factor de riesgo para la victimización, la perpetración o la profundización de situaciones de exclusión y conflicto.

Prueba de ello es el estudio de Castelli et al. (2019), quienes intentaron dimensionar y caracterizar el consumo de drogas en la población privada de libertad en Uruguay, y su posible vinculación con el delito. Para ello realizaron un estudio entre 2015 y 2016 en unidades penitenciarias de más de 400 personas privadas de libertad, a partir de un muestreo aleatorio simple y una muestra efectiva de 494 casos (56 mujeres y 438 varones).

Según los resultados, aproximadamente el 17 %

de los varones y el 14 % de las mujeres cometieron el delito que provocó su actual detención para comprar drogas (enfoque económico compulsivo). A su vez, un 11 % de los reclusos varones y un 32 % de las mujeres se encontraba privado de libertad por infracción a la Ley de Drogas, mientras que un 27 % de los varones y un 25 % de las mujeres declararon que el delito que provocó su actual detención lo cometió por estar bajo los efectos de drogas y que no lo habría realizado si no hubiera consumido (enfoque toxicológico). En suma, el estudio sugiere que el 35 % de los reclusos y una de cada dos reclusas fueron detenidos por delitos asociados a un consumo problemático de drogas (Castelli et al., 2019).

Como se mencionó en la introducción de este capítulo, el Informe Mundial sobre las Drogas 2025 señala que Uruguay presenta una de las tasas más altas de consumo de diferentes drogas ilegales en ALC (UNODC, 2025c). Sin embargo, es importante considerar que, en comparación con otros países de la región, es probable que Uruguay cuente también con registros más precisos y encuestas de consumo más amplias. No obstante, dado que se ha observado una relación entre el consumo de drogas y el poder adquisitivo (UNODC, 2016, p. 76), tampoco puede descartarse que, con el ingreso per cápita más alto de ALC, el país lidere efectivamente la región en este ámbito.

Dejando de lado la comparación internacional, esta sección se enfoca en caracterizar la magnitud, evolución y perfiles del consumo de drogas en Uruguay, con base en las principales fuentes de datos disponibles a nivel nacional. La fuente

principal del análisis es la VIII Encuesta Nacional sobre Consumo de Drogas en Población General, llevada a cabo entre setiembre de 2023 y mayo de 2024 por el Observatorio Uruguayo de Drogas de la Junta Nacional de Drogas (JND, 2024). Esta encuesta releva a personas de entre 15 y 65 años residentes en localidades de 10.000 o más habitantes, con una muestra efectiva de 5.354 casos, representativa de 1.841.000 personas.

Complementariamente, se utilizan los resultados del estudio "Personas, calle, consumos: dos estudios sobre uso de pasta base en Uruguay" (JND, 2019), que permite estimar la cantidad de personas con uso problemático de pasta base de cocaína en Montevideo y su área metropolitana, a partir de métodos de estimación indirecta (captura-recaptura, multiplicador simple y muestreo dirigido por redes). Este insumo es especialmente relevante para visibilizar poblaciones ocultas o marginadas, donde el consumo problemático de drogas se asocia con altos niveles de precariedad, institucionalización, violencia estructural y vulnerabilidad social.

En esta sección se analizan tanto sustancias legales como reguladas e ilícitas, atendiendo no solo a su estatus normativo, sino también a su relevancia epidemiológica y su potencial vínculo con escenarios de violencia. El alcohol, por su aceptación social y libre disponibilidad, es considerado una sustancia legal de amplio consumo. El cannabis, en cambio, posee en Uruguay un estatus particular: desde la Ley N.º 19.172 de 2013, su producción, distribución y consumo están legalizados bajo regulación estatal, lo que significa que

su acceso es legal únicamente a través de vías autorizadas (farmacias, clubes de membresía o autocultivo registrado).

Otras sustancias como la cocaína, la pasta base de cocaína (PBC), el éxtasis, los alucinógenos, la ketamina o el crack se mantienen en la categoría de ilegales, estando prohibida su producción y distribución. No obstante, más allá de su marco jurídico, el enfoque del análisis se centra en los riesgos sociales, sanitarios y de violencia que puede conllevar el uso de cada sustancia, ya sea por su difusión masiva, su patrón problemático o por los contextos de vulnerabilidad en los que ocurre su distribución y consumo.

Para caracterizar el consumo de estas sustancias, se emplea una serie de indicadores epidemiológicos que permite observar tanto la difusión como la intensidad y el riesgo asociado al uso:

- **Prevalencia de vida**, refiere al porcentaje de personas que han probado una sustancia alguna vez;
- **Prevalencia en los últimos 12 meses y en los últimos 30 días**, que permiten identificar consumos recientes y activos;
- **Edad promedio de inicio**, que señala el momento del ciclo vital en que ocurre el primer contacto;
- **Presencia de uso problemático**, entendido como un patrón de consumo que implica riesgos físicos, psicológicos o sociales. Este último indi-

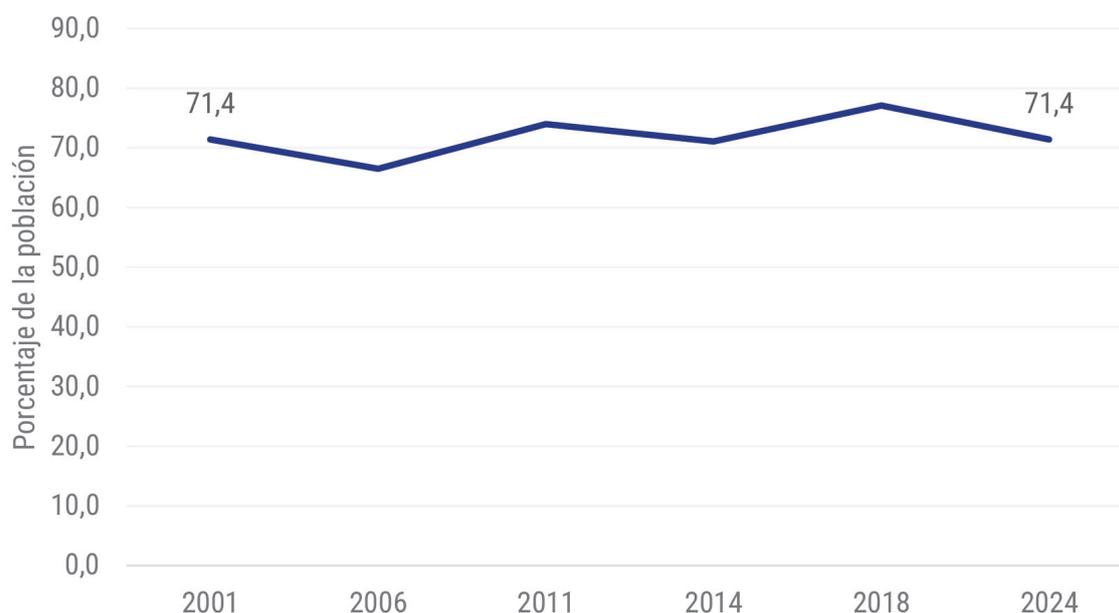
cador se construye con herramientas específicas según la sustancia: la escala de Identificación de los Trastornos debidos al Consumo de Alcohol (AUDIT, por sus siglas en inglés) en el caso del alcohol, y los criterios diagnósticos de la Clasificación Internacional de Enfermedades (CIE-10) para el cannabis y la cocaína.

2.2.1 CONSUMO DE ALCOHOL

El alcohol continúa siendo, por amplio margen, la sustancia psicoactiva más consumida en Uruguay. Su legalidad, disponibilidad y aceptación cultural lo posicionan como un elemento presente en la vida cotidiana de la mayoría de la población adulta, pero también como una sustancia que contribuye de forma significativa a situaciones de riesgo individual, social y delictivo.

En 2024, el 88,9 % de las personas entre 15 y 65 años declaró haber consumido alcohol alguna vez en su vida. Aunque se trata de una cifra extremadamente alta, representa un leve descenso respecto a los registros de 2011 y 2018 (ambos superiores al 92 %). En cuanto al consumo reciente, los datos muestran una relativa estabilidad. El 71,4 % de la población reportó haber consumido alcohol en los últimos 12 meses, un valor similar al de años anteriores, aunque por debajo del último registro de 2018 (77,1 %). Más aún, el 52,4 % lo hizo en los últimos 30 días, lo que confirma que más de la mitad de la población tiene un consumo frecuente.

Gráfico 5. Evolución de la prevalencia de consumo de alcohol en los últimos 12 meses (Uruguay, encuestas realizadas entre 2001–2024)



Fuente: Elaborado por AECA en base a datos del Observatorio Uruguayo de Drogas de la Junta Nacional de Drogas.

*Se representan en el gráfico los años en los cuales se realizaron encuestas.

En 2024, el 88,9 % de las personas entre 15 y 65 años declaró haber consumido alcohol alguna vez en su vida. Aunque se trata de una cifra extremadamente alta, representa un leve descenso respecto a los registros de 2011 y 2018 (ambos superiores al 92 %). En cuanto al consumo reciente, los datos muestran una relativa estabilidad. El 71,4 % de la población reportó haber consumido alcohol en los últimos 12 meses, un valor similar al de años anteriores, aunque por debajo del último registro de 2018 (77,1 %). Más aún, el 52,4 % lo hizo en los últimos 30 días, lo que confirma que más de la mitad de la población tiene un consumo frecuente.

El inicio del consumo de alcohol se ubica, en promedio, en los 17 años, lo que indica un ingreso

temprano al uso de alcohol, generalmente antes de alcanzar la mayoría de edad legal. Esta precocidad es especialmente relevante, ya que el consumo en la adolescencia incrementa el riesgo de desarrollar dependencia en la adultez, afecta procesos claves del desarrollo neurológico como la memoria, la atención y el control conductual, y aumenta la exposición a situaciones de violencia, conductas sexuales de riesgo y problemas de rendimiento educativo o emocionales (NIAAA, 2025).

La percepción de gran riesgo en el consumo frecuente de alcohol muestra una trayectoria levemente creciente en las últimas dos décadas. En 2006, un 74,4 % de la población consideraba muy riesgoso este consumo; en 2014 la cifra ascendía a 77,5 % y en 2024 alcanzó el 79,3 %

(JND, 2024). Si bien el aumento ha sido paulatino, refleja una valoración social cada vez más extendida de los daños asociados al uso continuado de esta sustancia. A su vez, se observan diferencias en función de los patrones de consumo: en 2018, mientras un 79,3 % de quienes no presentaban ingesta problemática percibían gran riesgo, entre quienes sí tenían un consumo problemático la proporción descendía a 68,3 %, lo que sugiere que la normalización del uso frecuente atenúa la percepción de sus efectos adversos (JND, 2019).

Finalmente, uno de los aspectos más preocupantes del panorama actual es el aumento del uso problemático de alcohol, medido a través del instrumento AUDIT. En 2024, el 8,1 % de los consumidores presentaron consumo de riesgo, perjudicial o dependencia, lo que equivale a aproximadamente 106.000 personas. Esta cifra representa un aumento del 4 % en la cantidad absoluta de personas que se encuentran en esta situación en comparación con 2018, y revela que, a pesar de la estabilidad general en la frecuencia de consumo, los patrones de riesgo pueden haberse intensificado.

2.2.2 CONSUMO DE CANNABIS

El cannabis ocupa una posición singular dentro del consumo de sustancias en Uruguay: es la droga psicoactiva no médica más difundida en la población y, al mismo tiempo, se encuentra regulada legalmente desde la aprobación de la Ley N.º 19.172 en 2013. Esta ley habilita el acceso legal a la sustancia a través de farmacias autorizadas, clubes de membresía y autocultivo registrado,

exclusivamente para personas mayores de edad residentes en el país. La comercialización por fuera de estas vías continúa siendo ilegal (Queirolo, 2020).

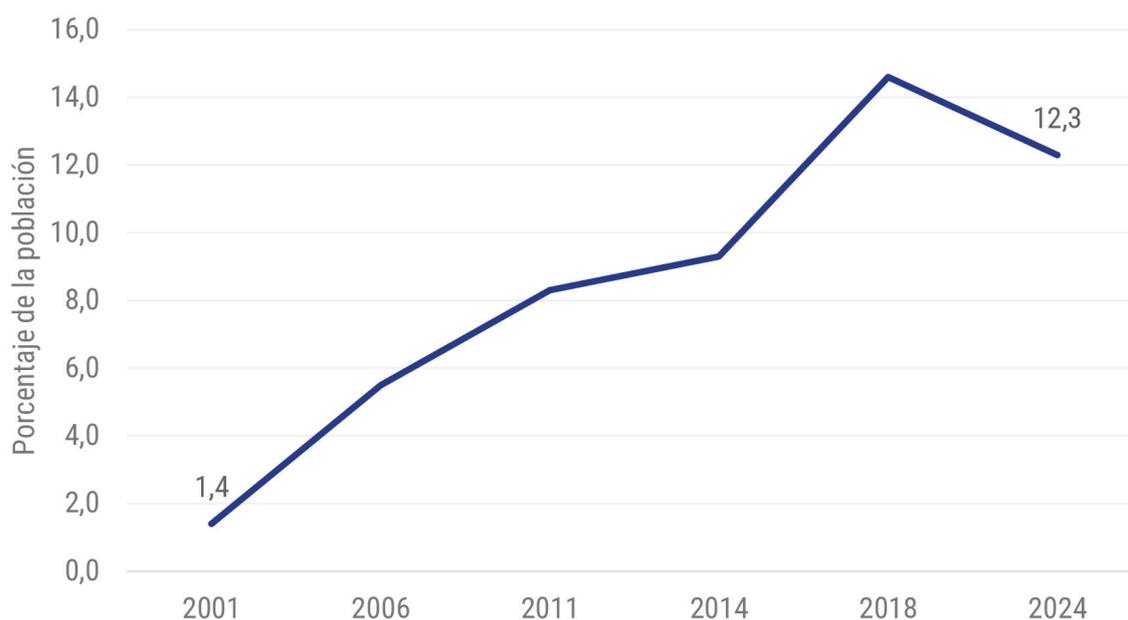
En 2024, el 32,9 % de la población entre 15 y 65 años declaró haber consumido cannabis alguna vez en su vida. Esto significa que una de cada tres personas ha tenido contacto con esta sustancia. Aunque este valor representa un incremento de dos puntos porcentuales respecto a 2018 (30,2 %), el crecimiento es más lento que en períodos anteriores, lo que sugiere una desaceleración en la expansión del consumo.

El 12,3 % de la población consumió cannabis en los últimos 12 meses y el 7,7 % en los últimos 30 días. Ambos valores son inferiores a los registrados en 2018 (14,6 % y 8,9 %, respectivamente), lo que podría indicar una ligera retracción del consumo activo o un cambio en los perfiles y patrones de uso.

La edad promedio de inicio en el consumo de cannabis se mantiene en 20,1 años, una cifra que muestra cierta postergación en el inicio en comparación con décadas anteriores. Este dato contrasta con el alcohol, cuyo inicio ocurre en promedio a los 17 años, y puede estar vinculado a los efectos de la regulación y a los cambios en las percepciones de riesgo.

En tal sentido, entre 2006 y 2014, la percepción de riesgo del consumo de cannabis descendió significativamente, pero desde entonces muestra una recuperación sostenida: entre 2014 y 2024,

Gráfico 6. Evolución de la prevalencia de consumo de cannabis en los últimos 12 meses (Uruguay, encuestas realizadas entre 2001–2024)



Fuente: Elaborado por AECA en base a datos del Observatorio Uruguayo de Drogas de la Junta Nacional de Drogas.

*Se representan en el gráfico los años en los cuales se realizaron encuestas.

el porcentaje de la población que percibe gran riesgo en el uso frecuente pasó de 61,9 % a un 65,3 %, mientras la percepción del riesgo en el uso ocasional pasó de 23,9 % a un 33,5 %, lo que sugiere un cambio en la valoración social del daño asociado a esta sustancia.

El 16,9 % de quienes consumieron cannabis en el último año presenta signos de uso problemático, de acuerdo con los criterios de la CIE-10. Esto representa aproximadamente 38.000 personas, es decir, el 2,1 % de la población total bajo estudio. La proporción de personas con consumo problemático se ha mantenido estable desde 2011, a pesar de los cambios normativos y del aumento general en la prevalencia de vida. Ello sugiere que la expansión del acceso legal no ha incrementado

la proporción de usuarios con consumo de riesgo, aunque el número absoluto de personas afectadas sigue siendo significativo.

Uno de los aspectos más relevantes del caso uruguayo es la transformación del mercado de cannabis tras la regulación. En 2024, el 37,4 % de los consumidores accedía por vías legales (farmacias, clubes o autocultivo), lo que representa un incremento de 10 puntos porcentuales respecto a la medición anterior (2018). Esta modalidad es más recurrente entre los consumidores frecuentes. Por otro lado, el acceso por vías ilegales locales representa el 29,7 %, mientras que el cannabis prensado de origen extranjero pasó de representar un 58,2 % en 2014 a un 6,7 % en 2024.

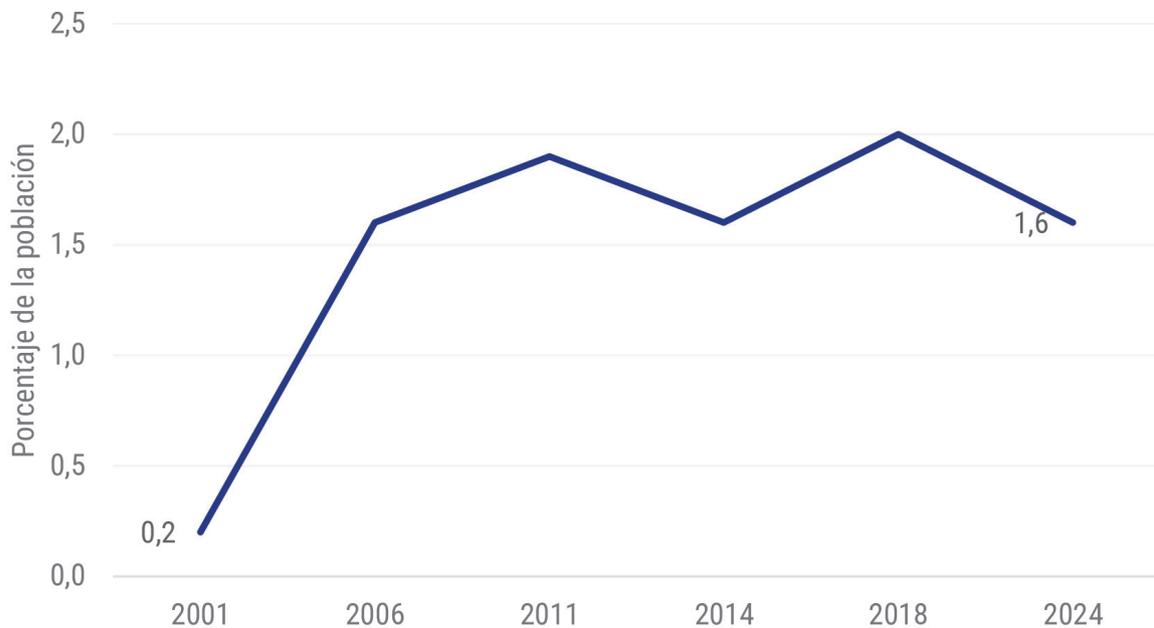
A su vez, el modelo de regulación estatal es relativamente restrictivo, en tanto exige el registro obligatorio de los consumidores y limita la cantidad y variedad de la oferta. Estas limitaciones favorecen el crecimiento de un mercado gris, que incluye tanto a quienes consumen marihuana legal sin estar registrados, como a quienes acceden a marihuana ilegal proveniente de cultivadores no registrados (Queirolo, 2025). En conjunto, estos datos reflejan una gradual pero profunda transformación del mercado, en el que las modalidades reguladas y sus derivados van desplazando progresivamente al narcotráfico y narcomenudeo tradicional.

2.2.3 CONSUMO DE COCAÍNA

El consumo de cocaína ha mostrado una evolución sostenida en Uruguay en las últimas dos décadas. Aunque se trata de una sustancia de difusión mucho menor que el alcohol o el cannabis, su relevancia radica en el nivel elevado de riesgo asociado, particularmente en términos de uso problemático, salud mental y mayor vinculación con contextos de violencia.

En 2024, el 8,4 % de la población entre 15 y 65 años declaró haber consumido cocaína alguna vez en su vida. Este valor confirma una tendencia ascendente y constante desde 2001, cuando apenas alcanzaba el 1,4 %. Si bien el contacto con la sustancia ha crecido de forma paulatina, el consumo

Gráfico 7. Evolución de la prevalencia de consumo de cocaína en los últimos 12 meses (Uruguay, 2001–2024)



Fuente: Elaborado por AECA en base a datos del Observatorio Uruguayo de Drogas de la Junta Nacional de Drogas.

*Se representan en el gráfico los años en los cuales se realizaron encuestas.

reciente se mantiene estable o incluso con una leve disminución: el 1,6 % de la población reportó consumo en los últimos 12 meses y el 0,8 % en los últimos 30 días, valores similares o inferiores a los registrados en 2018 (2,0 % y 0,6 %, respectivamente). Esta diferencia entre prevalencia de vida y consumo reciente sugiere que el aumento acumulado puede estar explicado por usos esporádicos o discontinuos, sin que ello implique necesariamente una expansión sostenida del consumo frecuente.

La edad promedio de inicio en el consumo de cocaína se ubica en 21 años, es decir, levemente por encima de la edad promedio para el alcohol (17 años) y el cannabis (20,1 años). Por último, uno de los datos más críticos del panorama actual es que el 35 % de quienes consumieron cocaína en el último año presentan indicadores de uso problemático, según los criterios diagnósticos de la CIE-10. Esta proporción es la más alta entre todas las sustancias relevadas en la encuesta (JND, 2024). En términos poblacionales, representa aproximadamente 1,3 % de la población total (unas 24.000 personas).

2.2.4 CONSUMO DE PASTA BASE DE COCAÍNA (PBC)

El consumo de pasta base de cocaína (PBC) en Uruguay presenta características específicas que lo diferencian del resto de las sustancias relevadas en la encuesta nacional. Se trata de un fenómeno altamente concentrado en sectores en situación de vulnerabilidad extrema, vinculado a contextos de exclusión social, precariedad habitacional, experiencias de institucionalización y con-

tacto frecuente con servicios de salud, refugios o el sistema penal (JND, 2019).

Dado que una parte significativa de las personas con consumo problemático de PBC no participa en encuestas de hogares, se recurrió a métodos de estimación indirecta, adecuados para poblaciones ocultas o de difícil acceso (JND, 2019):

- **Captura-recaptura:** combina registros de servicios públicos (como tratamientos o refugios) con encuestas dirigidas para estimar el total de personas afectadas.
- **Multiplicador simple:** parte de datos conocidos (como cantidad de personas en tratamiento) y los proyecta utilizando tasas de cobertura estimadas.

Ambos métodos se nutrieron de información obtenida mediante muestreo dirigido por redes (Respondent Driven Sampling o RDS, por sus siglas en inglés), técnica que permite alcanzar personas usuarias a través de cadenas de referencia entre pares.

En base a estas metodologías, se estima que en 2018 había entre 7.500 y 9.900 personas con consumo problemático de PBC en Montevideo y su área metropolitana, lo que representa una disminución significativa respecto a 2012, cuando la cifra rondaba las 14.000 personas.

El perfil etario del consumo también ha cambiado. Mientras que en 2012 predominaba el consumo entre jóvenes de 18 a 25 años (41,5 %), en 2018

esa proporción descendió a 23,3 %. En contraste, el grupo de 26 a 35 años pasó a concentrar el 38,2 % de los casos, seguido por el grupo de 36 a 45 años con 28,1 %.

El consumo problemático de pasta base no puede ser entendido únicamente como un fenómeno sanitario o adictivo, sino como parte de una configuración estructural de exclusión, que combina pobreza crónica, rupturas institucionales, estigmatización y trayectorias vitales marcadas por la violencia y la precariedad. Si bien el número estimado de personas afectadas ha disminuido desde 2012, el problema sigue siendo grave y requiere intervenciones integradas, con enfoque territorial, intersectorial y de reducción de daños (JND, 2019).

2.2.5 LIMITACIONES METODOLÓGICAS Y OPORTUNIDADES DE MEJORA

Las encuestas de consumo de drogas en población general, desarrolladas por la Junta Nacional de Drogas, constituyen una herramienta clave para dimensionar la magnitud y las características del uso de sustancias psicoactivas en el país. Estos estudios permiten estimar no solo la prevalencia del consumo, sino también la proporción de personas que presentan patrones problemáticos, ofreciendo así una base empírica sólida para orientar intervenciones preventivas y asistenciales.

No obstante, resulta especialmente urgente desarrollar estudios y encuestas periódicas sobre consumo problemático de drogas entre poblaciones altamente expuestas, como las personas privadas de libertad y aquellas en situación de calle. Es-

tos grupos concentran niveles particularmente elevados de consumo, muchas veces vinculados a trayectorias de exclusión, violencia y criminalización, pero permanecen invisibilizados en los relevamientos poblacionales tradicionales. Incluir sistemáticamente a estas poblaciones en la producción de datos no solo permitiría dimensionar con mayor precisión la extensión del problema, sino también diseñar políticas más justas y eficaces, ajustadas a sus realidades y necesidades particulares.

Esto implica no solo fortalecer los sistemas de monitoreo epidemiológico con metodologías más sensibles a contextos de exclusión, sino también articular fuentes diversas —como registros de servicios de salud, dispositivos de reducción de daños, y datos del sistema penal— para construir diagnósticos más completos. En esta línea, cobran relevancia las iniciativas innovadoras, como el análisis de aguas residuales impulsado recientemente por la Junta Nacional de Drogas, que permite rastrear sustancias en tiempo real y anticipar fenómenos emergentes, como la eventual llegada del fentanilo. Contar con evidencia robusta permitirá orientar mejor las políticas públicas, tanto en el plano preventivo como en la atención y la reintegración de personas afectadas por esta problemática.

2.2.6 RESUMEN

El análisis del consumo de drogas legales e ilegales en Uruguay muestra un panorama complejo, donde la alta difusión de algunas sustancias coexiste con patrones de uso problemático profun-

damente concentrados.

El alcohol es la sustancia más consumida, con un 88,9 % de la población entre 15 y 65 años que lo ha probado alguna vez. Aunque su consumo general se mantiene estable, el uso problemático ha aumentado, afectando al 8,1 % de la población en 2024. Además, el inicio temprano del consumo (a los 17 años en promedio) y sus consecuencias en la salud y el desarrollo juvenil representan un desafío significativo para las políticas públicas.

El cannabis, regulado legalmente desde 2013, muestra una prevalencia de vida de 32,9 % en 2024. A pesar de su acceso legal, el consumo activo ha disminuido ligeramente, y la percepción de riesgo asociado a su uso ha aumentado. El mercado se ha transformado, con un 37,4 % de los consumidores accediendo a la sustancia por vías legales, lo que puede haber reducido la participación del narcotráfico tradicional. Sin embargo, persisten desafíos, como el mercado gris y la estabilidad en la proporción de usuarios con consumo problemático (16,9 %).

En cuanto a la cocaína y la pasta base, el documento revela que, aunque su consumo es menos extendido, presenta altos niveles de riesgo. El 8,4 % de la población ha probado cocaína alguna vez, y el 35 % de sus usuarios recientes muestra indicadores de uso problemático. La pasta base, por su parte, está concentrada en poblaciones vulnerables, con una estimación de 7.500 a 9.900 personas afectadas en 2018, aunque con una disminución respecto a años anteriores. Su consumo problemático está fuertemente asociado a trayectorias de vulnerabilidad,

condiciones estructurales adversas y contextos de violencia interpersonal o social (JND, 2019), lo que subraya la necesidad de abordar el consumo de drogas desde enfoques integrales, que consideren tanto la salud pública como los contextos socioeconómicos.

En esta línea, Castelli et al. (2019) y la JND (2019) analizan específicamente el consumo en personas privadas de libertad y en situación de calle, poblaciones que suelen quedar fuera de las encuestas generales pese a enfrentar niveles críticos de uso, vinculados a la desigualdad, la violencia estructural y la criminalización. La falta de datos periódicos y sistemáticos sobre estas trayectorias limita la comprensión del fenómeno, por lo que resulta esencial que este tipo de estudios no supongan iniciativas aisladas. Incluir activamente a estos grupos en la producción de conocimiento sistemático permitiría visibilizar realidades omitidas y orientar políticas públicas más pertinentes y efectivas.

3. GESTIÓN DE LA RESPUESTA PENAL

La forma en que las instituciones del sistema de justicia penal responden frente al crimen y la violencia constituye un componente central para comprender la dinámica criminal en el país. No solo se trata de medir la magnitud del fenómeno delictivo, sino también de evaluar la capacidad del Estado para enfrentarlo mediante distintos instrumentos de prevención, control y coerción. En este sentido, el análisis de la respuesta institucional permite observar tanto los recursos disponibles como los resultados alcanzados en materia de control del delito, investigación criminal y sanción penal.

Uno de los ejes fundamentales de esta respuesta es la dotación de recursos humanos y materiales para el control del delito, que condiciona de manera directa la capacidad operativa del Ministerio del Interior. La disponibilidad de personal, equipamiento y presupuesto influye en la efectividad de las tareas preventivas, disuasivas, investigativas y represivas, como también en las capacidades del sistema para controlar y resocializar a los penados, cuya gestión también se encuentra en la órbita del Ministerio del Interior. La comparación entre las necesidades del sistema y los recursos efectivamente asignados ofrece una primera aproximación a las fortalezas y limitaciones institucionales.

Otro aspecto clave es la capacidad de esclarecer

homicidios, indicador ampliamente utilizado a nivel internacional para evaluar la eficiencia investigativa. El esclarecimiento no solo representa una medida de justicia para las víctimas y sus familias, también constituye un factor clave para la incapacitación y la disuasión de potenciales ofensores. Una baja tasa de resolución, en cambio, tiende a reforzar percepciones de impunidad y debilita la confianza ciudadana en las instituciones encargadas de brindar seguridad y justicia.

Un tercer componente de la respuesta institucional está vinculado al encarcelamiento y a la capacidad del sistema de justicia penal para sancionar y resocializar a las personas responsables de delitos graves. El grado de efectividad en el cumplimiento de estos objetivos determina en buena medida la capacidad del Estado para reducir la criminalidad y prevenir su reiteración. Como demuestra la evidencia internacional, tasas altas de reincidencia incentivan la organización criminal, saturan a los demás eslabones del sistema de justicia penal y plantean interrogantes sobre la sostenibilidad futura del sistema penitenciario.

Finalmente, se analiza por primera vez el uso letal de la fuerza por parte de funcionarios policiales, tanto en su dimensión legítima como no legítima. Este elemento remite a los casos en que la coerción policial culmina con la muerte de personas,

un indicador sensible que permite examinar tanto la intensidad del enfrentamiento entre el Estado y el crimen, como el grado de regulación y control sobre la actuación policial.

Para ello, se presentarán datos sobre las siguientes dimensiones de la respuesta institucional:

- Dotación de recursos para prevenir, controlar e investigar el delito
- Funcionamiento del sistema de justicia penal

3.1 DOTACIÓN DE RECURSOS PARA PREVENIR, CONTROLAR E INVESTIGAR EL DELITO

El análisis de la dotación de recursos en seguridad permite evaluar el esfuerzo realizado por el Estado y los actores privados para prevenir, controlar e investigar el delito. A partir de datos cuantitativos y comparaciones territoriales, se busca no solo describir niveles y distribuciones, sino también identificar tendencias, tensiones estructurales y oportunidades de mejora en la gestión de los recursos disponibles. Con ese fin, esta sección aborda las siguientes dimensiones:

- Gasto público destinado a seguridad
- Recursos humanos y vehiculares del Ministerio del Interior
- Guardias de seguridad privada

3.1.1 GASTO PÚBLICO EN SEGURIDAD

El análisis de la inversión en seguridad implica una alta complejidad, porque debe contemplar diversas dimensiones, dada la multiplicidad de actores involucrados y la amplitud del fenómeno delictivo y sus consecuencias (Cohen & Bowles, 2010). La criminalidad no solo afecta la integridad y libertad de las personas, también impone elevados costos económicos al sector público y privado. Entre los costos directos se incluyen las pérdidas de capital humano por homicidios y delitos no letales, los efectos de la incapacitación de personas privadas de libertad, el gasto estatal en seguridad pública, justicia y sistema penitenciario, así como los desembolsos de empresas e individuos en medidas de protección.

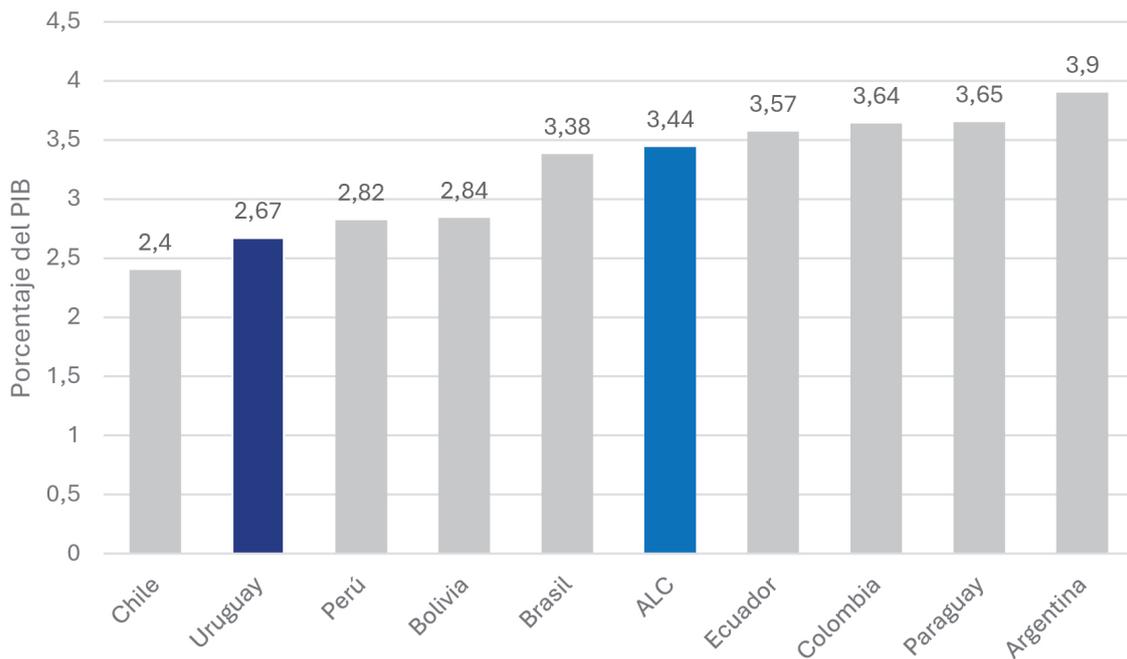
A ello hay que sumarle costos indirectos, que son particularmente difíciles de medir pero que impactan de manera profunda y persistente en el desarrollo económico y social. La violencia frena la actividad económica, desalienta la inversión —tanto nacional como extranjera— y el turismo, y limita el crecimiento. Las empresas en contextos inseguros enfrentan caídas en productividad, ventas y competitividad, lo que eleva su riesgo de cierre. Además, la inseguridad reduce el empleo y los ingresos de los trabajadores, afecta la formación de capital humano al provocar abandono escolar y bajo rendimiento, y compromete la salud infantil en los primeros años de vida. La violencia también deteriora la salud física y mental, especialmente en casos de violencia de género, generando afecciones como ansiedad

o depresión, que afectan la calidad de vida y la capacidad laboral de las víctimas. Finalmente, la victimización socava la confianza ciudadana y debilita el tejido social.

Considerando únicamente los costos directos, el Banco Interamericano de Desarrollo estima que el crimen y la violencia generaron en 2022 y en promedio pérdidas equivalentes al 3,44 % del PIB en América Latina y el Caribe (ALC) (Gráfico 8). En el caso de Uruguay, el impacto economi-

co también habría sido significativo, con costos anuales estimados en un 2,67 % del PIB. Este monto se distribuye en tres componentes principales: un 1,08 % correspondiente al gasto público en seguridad y justicia, un 0,81 % asociado al gasto privado en protección, y un 0,78 % vinculado a pérdidas de capital humano (Pérez-Vincent et al., 2024). Esta estimación se asemeja a la realizada por Aboal et al. (2013) para 2010, quienes estimaron una pérdida total equivalente al 3,1 % del PIB uruguayo.

Gráfico 8. Costos directos estimados del crimen y la violencia por país, 2022 (% del PIB)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Pérez-Vincent et al. (2024, p. 159).

Aunque una estimación directa de los costos del crimen está fuera de nuestras posibilidades, abordamos el fenómeno a través del gasto público en seguridad, una de sus principales dimensiones. Para ello utilizamos el Clasificador Presupuestario por Finalidad y Función de la OPP, que permite un seguimiento estandarizado y comparable en el tiempo. Según esta clasificación, el gasto en seguridad comprende la administración, gestión y apoyo de actividades de prevención y represión del delito en todo el país, incluyendo control de fronteras, tránsito, seguridad vial, respuesta a siniestros, gestión penitenciaria e investigación. Si bien intervienen varias instituciones, más del 90% del presupuesto se concentra en el Ministerio del Interior, núcleo operativo del sistema.

En esta sección se analiza la evolución del gasto en seguridad tanto en valores corrientes como constantes, así como su composición interna y peso relativo dentro del gasto público total. Este enfoque permite no solo identificar tendencias generales de asignación presupuestal, sino también evaluar cambios en las prioridades del Estado frente a los desafíos de seguridad, y en la estructura misma del gasto destinado a abordarlos.

EVOLUCIÓN

Entre 2003 y 2012, el gasto público destinado al Ministerio del Interior se duplicó en términos reales, lo que representó un cambio estructural en la escala de inversión estatal en seguridad pública. Este crecimiento acelerado permitió fortalecer capacidades materiales, tecnológicas y humanas, consolidando una nueva base operativa

para el Ministerio del Interior. Aunque el presente informe se enfoca en el análisis del período 2013–2024, resulta fundamental tener en cuenta que este período parte de un piso presupuestal significativamente más alto que el que había a comienzos de siglo. La etapa de expansión previa constituye, por tanto, un antecedente inmediato que condiciona tanto los niveles actuales de gasto como las posibilidades de evolución observadas en los últimos años.

Tomando ello en consideración, el período 2013–2024 muestra una expansión más moderada, pero sostenida, del gasto público en seguridad. En términos reales, el presupuesto destinado a seguridad pública creció un 21 %, pasando de 34.907 millones a 42.345 millones de pesos constantes de 2022. Esta trayectoria no fue lineal: entre 2013 y 2019 se registró un aumento acumulado del 11%, seguido de una leve caída entre 2020 y 2021, y una recuperación del crecimiento entre 2022 y 2024. En conjunto, esta evolución sugiere un sostenimiento del esfuerzo presupuestal en seguridad a lo largo de la última década, con un fortalecimiento gradual en los años más recientes.

Para valorar ese esfuerzo en términos del tamaño de la economía nacional, se recurre al Índice de Volumen Físico (IVF), elaborado por el Banco Central del Uruguay. Este indicador mide el crecimiento real del PBI, ajustado por inflación mediante una metodología de volumen encadenado. Entre 2013 y 2024, el IVF pasó de 152,19 a 175,54 (base 2005 = 100), lo que representa un crecimiento acumulado del 15,3%. Como el aumento

en el gasto en seguridad pública fue superior en el mismo período, puede concluirse que, en términos de producto generado, el esfuerzo presupuestal en seguridad se incrementó levemente. Es decir, la seguridad mantuvo —e incluso mejoró ligeramente— su participación relativa en la economía nacional.

Sin embargo, esta lectura se matiza al observar el peso de la seguridad pública dentro del gasto

total del Estado. Entre 2013 y 2024, la proporción del presupuesto destinada a esta área descendió de 5,61% a 5,02%. Aunque la caída no fue pronunciada, sí es sostenida y evidencia que otras funciones del Estado recibieron incrementos presupuestales más significativos. En este sentido, aunque la seguridad no perdió recursos en términos absolutos ni con relación al PIB, sí redujo su participación en la distribución interna del gasto público.

Gráfico 9. Evolución del gasto en seguridad pública y su peso en el gasto público total (Uruguay, 2013-2024)



Fuente: Elaborado por AECA en base a datos extraídos del Portal de Transparencia Presupuestaria de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP).

En conjunto, estos indicadores ofrecen una visión más matizada sobre el lugar que ha ocupado la seguridad pública en las decisiones fiscales recientes. El Estado sostuvo —e incluso incrementó levemente— el esfuerzo en seguridad en relación con el crecimiento económico, lo que evidencia la intención de preservar su financiamiento real. Sin embargo, dentro de la estructura presupuestal, la seguridad perdió peso relativo, lo que sugiere una estrategia de estabilidad antes que de expansión. Esta tendencia contrasta con la del período 2003–2012, cuando la seguridad atravesó una etapa de fuerte crecimiento presupuestal. En ese marco, el ciclo 2013–2024 puede interpretarse como una fase de consolidación: la seguridad pública mantuvo su relevancia, pero dejó de reforzarse como eje central frente a otras prioridades estatales.

Más allá de este viraje, el análisis del gasto público en seguridad no permite identificar una relación clara entre los niveles de inversión y la incidencia delictiva. Tal como destaca el Diagnóstico General de la Criminalidad y la Violencia en Uruguay (Ministerio del Interior, 2025b), aunque el presupuesto del Ministerio del Interior se duplicó en términos reales entre 2003 y 2012, la mayoría de los delitos contra las personas y contra la propiedad mostraron en ese mismo período una tendencia estable o creciente. A partir de 2013, la lógica de estabilidad presupuestal se combinó con fluctuaciones en los niveles delictivos, sin que pueda identificarse una correlación consistente entre el gasto público en seguridad y la evolución del delito. Este fenómeno no constituye una particularidad uruguaya: la literatura internacional

coincide en señalar que las tasas de criminalidad presentan un alto grado de inercia y no responden necesariamente a incrementos en el gasto o a cambios en políticas de seguridad cortoplacistas (e.g.: Karpavicius et al., 2024).

COMPOSICIÓN

La estructura del gasto en seguridad pública presenta una marcada concentración institucional: entre 2013 y 2024, el Ministerio del Interior ejecutó, en promedio, el 91,3 % del total del gasto destinado a esta área, con una participación muy estable que osciló entre un mínimo de 90,3 % y un máximo de 92 %. El 8,7 % restante fue ejecutado por otros organismos vinculados —como el Ministerio de Defensa Nacional, el Ministerio de Transporte y Obras Públicas, el INAU y el INISA—, que cumplen funciones específicas en el ámbito de la seguridad. Por ejemplo, en seguridad vial, gestión de centros para adolescentes o tareas de apoyo logístico.

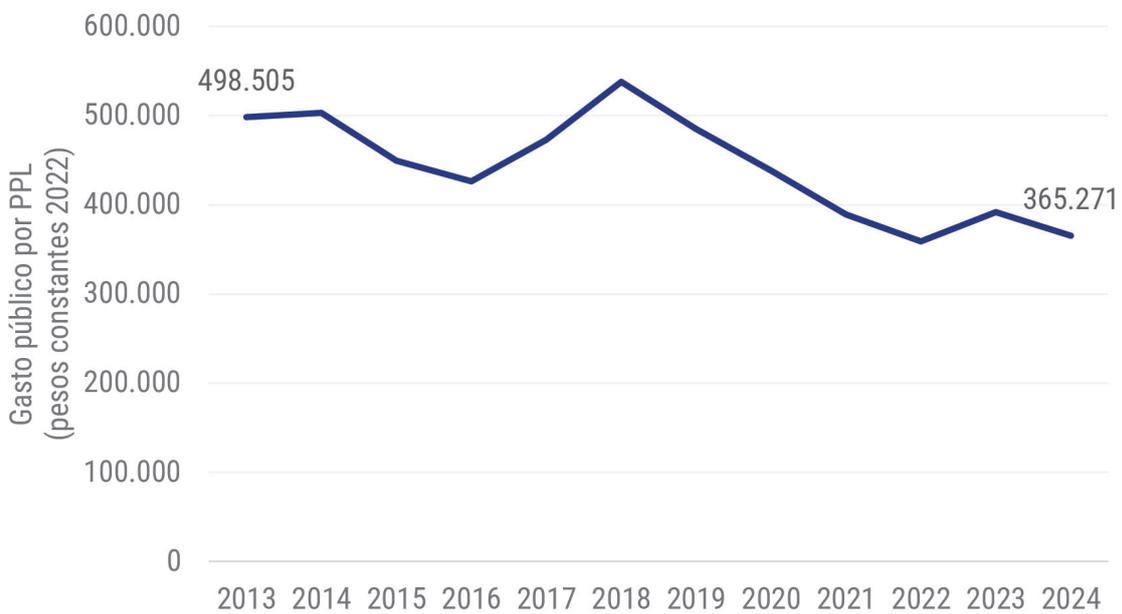
Dentro del propio Ministerio del Interior, la estructura del gasto se ha mantenido relativamente estable a lo largo del período analizado. En promedio, el 77,1 % de los recursos se orientaron a funciones vinculadas a la prevención y represión del delito. Cabe señalar, sin embargo, que aquello que la Policía Nacional del Uruguay y la administración pública clasifican como prevención corresponde generalmente a actividades de disuasión, ya que el desarrollo de un enfoque preventivo en sentido estricto aún es incipiente (Castillo, 2020; Sanjurjo & Trajtenberg, 2022).

Tras estas estrategias, le sigue en importancia la gestión de la privación de libertad, con un promedio del 14,9 % del gasto del Ministerio del Interior. Este porcentaje refleja los recursos asignados al sistema penitenciario y orientados a ejecutar la custodia y promover la rehabilitación de quienes se hallan privados de libertad. Los programas restantes tienen una participación más acotada. El programa de "Prevención y combate de fuegos y siniestros" representó, en promedio, el 6,3 % del gasto ministerial, mientras que "Seguridad vial" se mantuvo en torno al 1,6 %.

Es importante señalar que el gasto real en gestión de la privación de libertad aumentó un 20 % en-

tre 2013 y 2024, pero el aumento en la cantidad de personas privadas de libertad fue sensiblemente superior, pasando de 9.688 a 15.913 personas, lo que supone un aumento del 64 %. Esta presión demográfica sobre el sistema carcelario tuvo un impacto directo en el gasto por PPL, que descendió en términos reales a lo largo de todo el período. En 2013, el gasto anual por persona privada de libertad era de 498.505 pesos constantes de 2022, mientras que en 2024 se estima en 365.271 pesos. Ello representa una caída del 27 %, así como un gasto mensual por PPL de 30.439 pesos en 2024.

Gráfico 10. Evolución del Gasto Público destinado a gestión de la privación de libertad por persona privada de libertad, por año (Uruguay, 2013-2024)



Fuente: Elaborado por AECA en base a datos extraídos del Portal de Transparencia Presupuestaria de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) y del Área de Planificación Estratégica del Instituto Nacional de Rehabilitación, Ministerio del Interior.

Sobre este aspecto, tanto el Comisionado Parlamentario para el Sistema Penitenciario (CPP, 2023) como el *Libro blanco de reforma penitenciaria en Uruguay* (Vigna, 2024) subrayan que la gestión presupuestaria del Instituto Nacional de Rehabilitación (INR) enfrenta múltiples desafíos estructurales debido a su falta de autonomía financiera. Al depender directamente del Ministerio del Interior, un organismo con amplias responsabilidades y demandas prioritarias, el sistema penitenciario queda en desventaja al momento de asignar recursos. Esta dependencia genera una contradicción evidente entre la complejidad de sus funciones y su capacidad real de gestión, sumiendo al INR en un estado de crisis donde la urgencia por cubrir necesidades inmediatas dificulta la planificación a mediano y largo plazo.

La insuficiencia presupuestaria se agrava por la falta de partidas específicas para áreas críticas, como los programas de rehabilitación de la Secretaría Nacional de Tratamiento, cuyos recursos deben competir con otras necesidades operativas dentro del rubro general de "Funcionamiento". Esta precariedad refuerza una gestión reactiva, centrada en resolver urgencias en detrimento de intervenciones técnicas con enfoque rehabilitador. Además, el reparto de fondos entre unidades —aunque suele ser proporcional al número de internos— se vuelve ineficiente cuando algunas superan su capacidad, generando descontrol en la calidad de los servicios. En este contexto de extrema escasez, el apoyo de las familias mediante donaciones de alimentos, abrigo e insumos de higiene —los cuales no se contabilizan dentro de los gastos en seguridad pública— se ha converti-

do en un pilar fundamental para el sostenimiento cotidiano del sistema (CPP, 2023; Vigna, 2024).

En suma, el Ministerio del Interior canaliza la inmensa mayoría de los recursos asignados al área seguridad pública y los distribuye prioritariamente a funciones de disuasión, investigación y represión del delito, y en un segundo plano aparecen otras dimensiones clave como la gestión penitenciaria, la prevención de siniestros y la seguridad vial. La caída del gasto por persona privada de libertad en un contexto de crecimiento sostenido de la población carcelaria pone en evidencia las tensiones estructurales del sistema penitenciario y plantea interrogantes sobre la sostenibilidad de sus condiciones operativas.

3.1.2 RECURSOS HUMANOS Y VEHICULARES DEL MINISTERIO DEL INTERIOR

Si bien el Ministerio del Interior cumple una amplia gama de funciones, no todas están directamente vinculadas a la prevención, represión e investigación (PRI) del delito. Muchas unidades desarrollan tareas administrativas, logísticas o de apoyo, necesarias para el funcionamiento institucional, pero sin intervención directa en el abordaje delictivo. En este contexto, el indicador de funcionarios asignados a tareas de PRI se construye a partir de la identificación de aquellas unidades cuya misión se vincula específicamente con funciones operativas de seguridad, y del posterior relevamiento de los funcionarios que las integran. Esta delimitación, basada en los registros del Área de Política Institucional y Planificación Estratégica

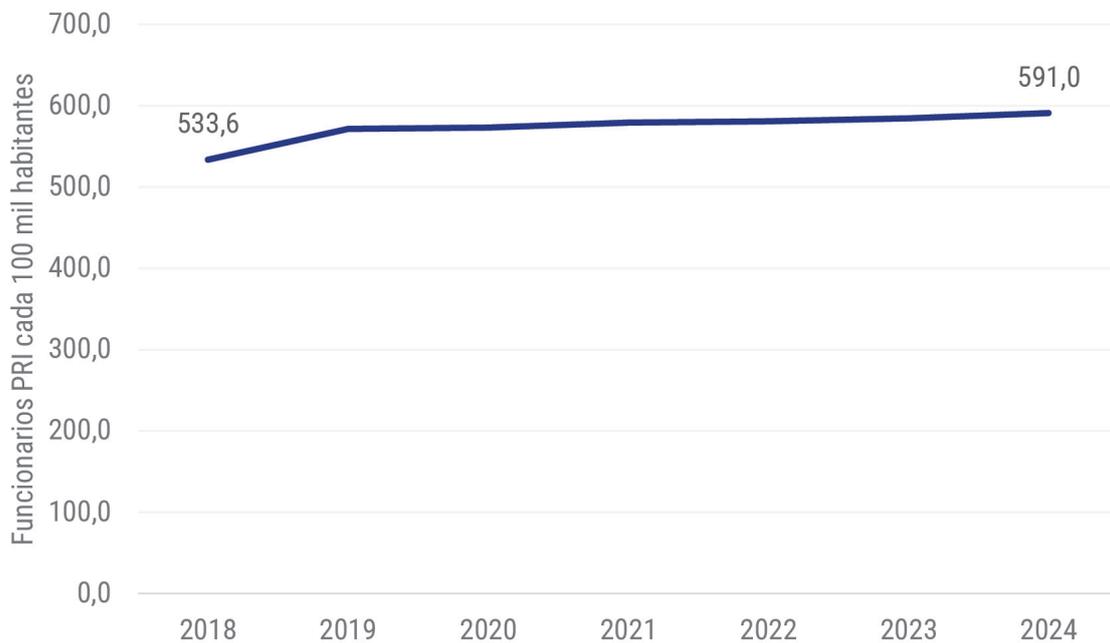
(APIPE) del Ministerio del Interior, permite aproximarse en el análisis al componente efectivamente involucrado en la acción policial directa. Debe subrayarse, sin embargo, que incluso esta delimitación tiene deficiencias importantes e incluye a funcionarios que realizan tareas puramente administrativas.

RECURSOS HUMANOS

Entre 2018 y 2024 hubo, en promedio, 32.667 funcionarios en todo el Ministerio del Interior. De estos, el 62 % correspondió a funcionarios asignados a tareas de PRI. A su vez, dentro de ese universo, alrededor del 90 % corresponde a policías

ejecutivos, es decir, funcionarios que cumplen las tareas de orden público, prevención, represión e investigación. La elección de este subconjunto como indicador responde a su rol central en la ejecución de las funciones sustantivas del sistema policial. Su presencia territorial, su vinculación con el sistema judicial y su capacidad de actuación coercitiva los convierten en el principal instrumento del Estado para garantizar la seguridad ciudadana. Por ello, su evolución y distribución son dimensiones clave para evaluar la dotación real de recursos humanos orientados a enfrentar los desafíos delictivos.

Gráfico 11. Evolución de la tasa de funcionarios pertenecientes a unidades del Ministerio del Interior dedicadas a tareas de PRI cada 100 mil habitantes (Uruguay, 2018–2024)

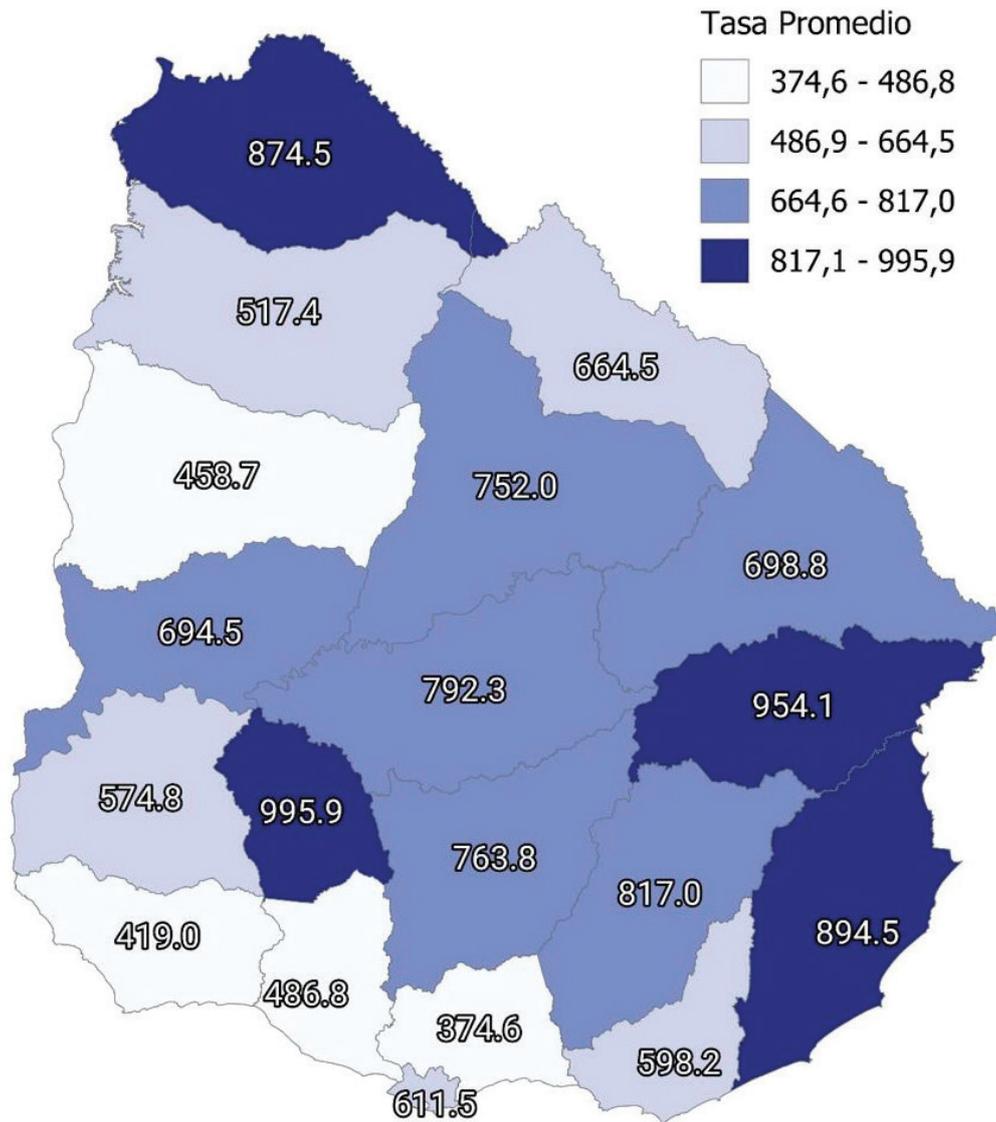


Fuente: Elaborado por AECA en base a datos proporcionados por el Área de Política Institucional y Planificación Estratégica del Ministerio del Interior y proyecciones de población del INE.

Entre 2018 y 2024, el número de funcionarios del Ministerio del Interior asignados a tareas de PRI mostró un crecimiento moderado. En términos absolutos, se pasó de 18.709 efectivos en 2018

a 21.146 en 2024, lo que representa un incremento de aproximadamente un 13%. Sin embargo, el crecimiento sucede principalmente entre 2018 y 2019, para estabilizarse posteriormente.

Mapa 3. Tasa de funcionarios pertenecientes a unidades del Ministerio del Interior dedicadas a tareas de PRI en Uruguay por departamento (promedio 2022–2024) n Uruguay por departamento (promedio 2022–2024)



Fuente: Elaborado por AECA en base a datos proporcionados por el Área de Política Institucional y Planificación Estratégica del Ministerio del Interior y proyecciones de población del INE.

Los 21.146 efectivos policiales del Ministerio del Interior asignados a tareas de PRI representan una tasa de 591 por cada 100.000 habitantes. Aunque existen importantes limitaciones metodológicas para realizar comparaciones internacionales de este tipo, esta cifra probablemente se ubique entre las más altas de ALC (PNUD, 2013, p. 113) y, sin duda, supera ampliamente el promedio de la Unión Europea, que en 2022 era de 346 efectivos por cada 100.000 habitantes (Wahl, 2024).

Por otro lado, la distribución territorial de los funcionarios del Ministerio del Interior asignados a tareas de PRI evidencia marcadas diferencias entre los departamentos del país. El promedio nacional en el trienio comprendido entre 2022 y 2024 fue de 585,4 funcionarios cada 100.000 habitantes, aunque este valor oculta una importante heterogeneidad subnacional.

Departamentos como Flores (995,9), Treinta y Tres (954,1), Rocha (894,5) y Artigas (874,5) se ubican claramente por encima de la media nacional, con tasas que superan los 850 funcionarios por cada 100.000 habitantes. A su vez, otros departamentos del interior como Lavalleja (817,0), Durazno (792,3), Florida (763,8) y Tacuarembó (752,0) también presentan tasas altas en comparación con el promedio del país. Por otra parte, departamentos de importante densidad poblacional como Montevideo (611,5) y Maldonado (598,2) se ubican apenas por encima del promedio nacional. Finalmente, Canelones (374,6), Colonia (419,0), Paysandú (458,7) y San José (486,8) exhiben las tasas más bajas del país.

RECURSOS VEHICULARES

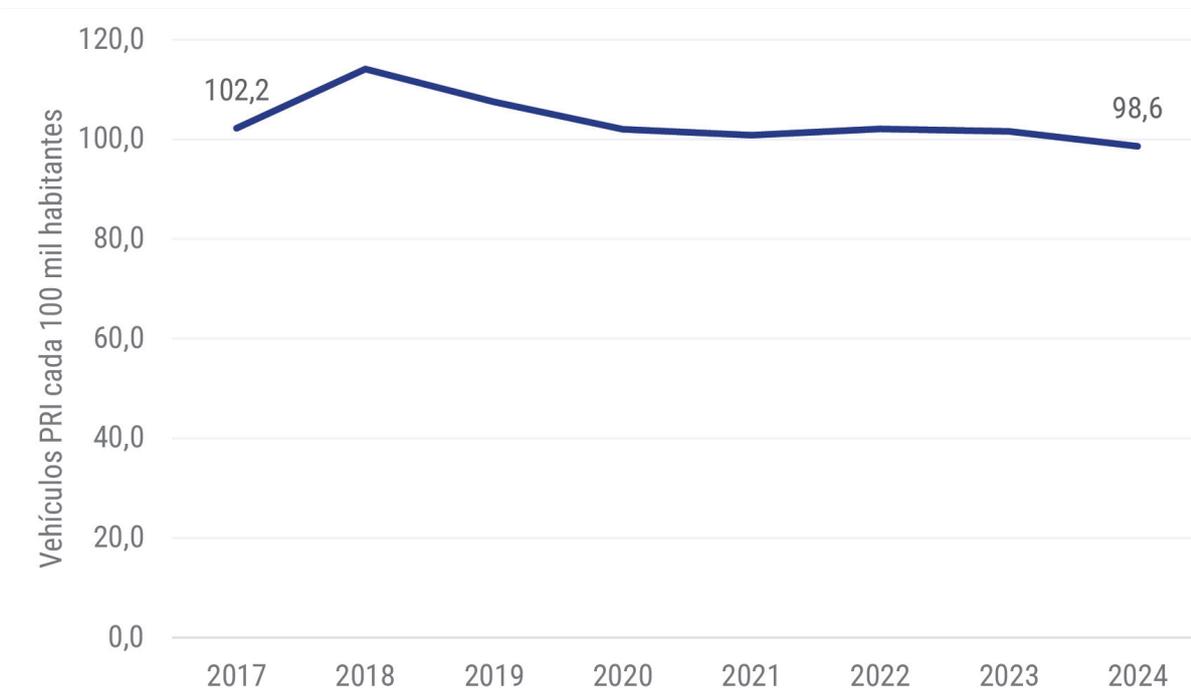
Observar los recursos vehiculares con los que cuenta la cartera y su distribución territorial resulta relevante para comprender la presencia policial efectiva, la cobertura de patrullaje, los tiempos de respuesta y el apoyo para desarrollar tareas de investigación criminal. Con ese fin, a continuación se toma solo en cuenta la información estadística recolectada por la Asesoría Técnica del Transporte (ATT) y procesada por el APIPE del Ministerio del Interior, incluyendo los vehículos pertenecientes a unidades que han sido categorizadas como ejecutoras de tareas de prevención, represión e investigación (PRI) del delito.

Cabe señalar, no obstante, que la información histórica disponible no permite distinguir entre vehículos operativos y no operativos. Si bien estos últimos representaban el 27,4 % de la flota en mayo de 2025, no se dispone de datos previos que posibiliten evaluar la evolución de estas categorías. Esta carencia estadística constituye una limitación central para el análisis, dado que una proporción relevante de la flota suele encontrarse regularmente fuera de servicio, lo que distorsiona la estimación real de los recursos disponibles. En este marco, medidas como la sustitución de unidades por vehículos de mejor calidad o la implementación de mecanismos más eficientes de mantenimiento y reparación generaron mejoras sustantivas en años recientes, tanto en la capacidad operativa como en la disponibilidad de recursos vehiculares, pero tales transformaciones no se ven reflejadas en la evolución temporal de la serie.

Hecha esta salvedad, la evolución de la flota vehicular entre 2017 y 2024 muestra una dinámica relativamente estable, aunque con algunas variaciones interanuales. La frecuencia total de vehículos —incluyendo autos, camionetas y motos— alcanzó su punto máximo en 2018, con 4.000 unidades, y desde entonces ha mostrado una leve pero sostenida disminución, cerrando 2024 con 3.529. En términos de tasa por cada 100.000 habitantes, se observa una tendencia similar: tras un incremento entre 2017 (102,2) y 2018 (114,1), el indicador desciende de forma gradual hasta alcanzar su valor más bajo en 2024 (98,6). Esta evolución sugiere una reducción paulatina de la dotación vehicular en relación con la población nacional.

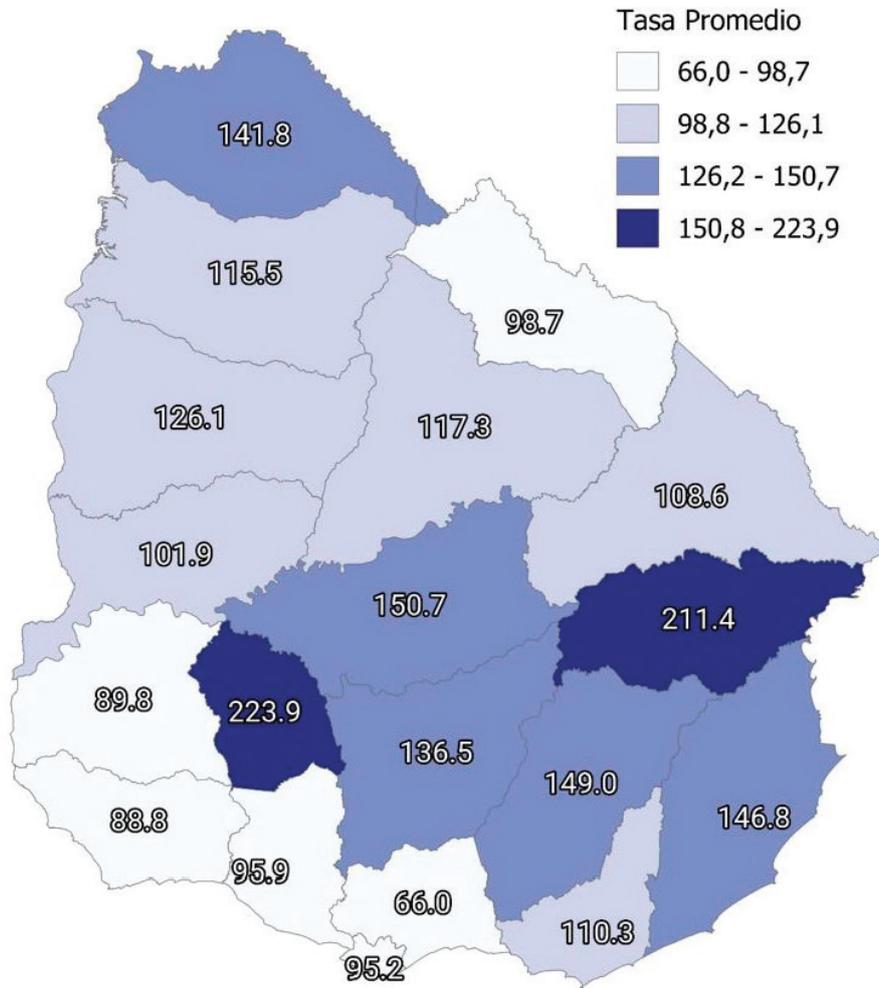
La distribución territorial revela diferencias en la tasa promedio de vehículos oficiales dedicados a PRI en el período 2022-2024. Los departamentos de Flores y Treinta y Tres se destacan nuevamente entre los departamentos con las tasas más altas del país, con valores de 223,9 y 211,4 respectivamente. En un segundo nivel, aparecen departamentos como Durazno (150,7), Lavalleja (149,0), Rocha (146,8), Artigas (141,8) y Florida (136,5). En cambio, departamentos como Canelones (66,0), Colonia (88,8), Soriano (89,8), Montevideo (95,2), San José (95,9) y Rivera (98,7) presentan tasas vehiculares significativamente más bajas que el promedio nacional.

Gráfico 12. Evolución de la tasa de vehículos pertenecientes a unidades del Ministerio del Interior dedicadas a tareas de PRI cada 100 mil habitantes en Uruguay (2017–2024)



Fuente: Elaborado por AECA en base a datos proporcionados por el Área de Política Institucional y Planificación Estratégica del Ministerio del Interior y proyecciones de población del INE.

Mapa 4. Tasa de vehículos pertenecientes a unidades del Ministerio del Interior dedicadas a tareas de PRI en Uruguay por departamento (promedio 2022–2024)



Fuente: Elaborado por AECA en base a datos proporcionados por el Área de Política Institucional y Planificación Estratégica del Ministerio del Interior y proyecciones de población del INE.

Analizando en conjunto la tasa de funcionarios del Ministerio del Interior y la tasa de vehículos por cada 100.000 habitantes, destaca una relación positiva clara entre ambos recursos. Aquellos departamentos que presentan una mayor dotación de personal policial tienden también a registrar una mayor disponibilidad relativa de vehículos oficiales. Esta relación sugiere un patrón de asignación de recursos relativamente coordinado entre los componentes humanos y logísticos del sistema, aunque no garantiza por sí sola una adecuada cobertura operativa en cada territorio.

Al igual que ocurre con los recursos humanos, la tasa de vehículos por cada 100.000 habitantes ofrece una herramienta útil para comparar la dotación logística entre departamentos, pero también presenta limitaciones relevantes. Este indicador no contempla variables como la dispersión geográfica, el estado operativo de la flota, las condiciones del terreno o el volumen de eventos que requieren desplazamiento. En zonas rurales o de gran extensión, una mayor dotación vehicular puede ser imprescindible para cumplir funciones básicas de patrullaje y respuesta, mientras que en áreas urbanas más compactas otros factores pueden incidir en la eficiencia operativa. Por ello, una evaluación integral de la suficiencia logística debería incorporar indicadores complementarios que permitan vincular estos recursos con las necesidades reales y las características específicas de cada territorio.

3.1.3 GUARDIAS DE SEGURIDAD PRIVADA

Los guardias de seguridad privada constituyen un recurso humano que, si bien desempeña funciones distintas a las de la policía, comparte con ésta el propósito de disuadir el delito. Su labor se centra en tareas de vigilancia dentro de espacios delimitados, como instituciones, empresas o propiedades privadas. A diferencia del personal policial, sus atribuciones son más acotadas, ya que no poseen facultades para investigar ni reprimir delitos en términos penales.

El crecimiento constante de la industria privada de seguridad responde a una creciente demanda de protección frente a amenazas reales o percibidas. En este sentido, la cantidad de guardias habilitados constituye un indicador relevante de la forma en que organizaciones y empresas buscan amortiguar los efectos del crimen sobre sus entornos e intereses. Analizar su evolución también permite comprender parte de la cuantía que el sector privado invierte en mitigar los efectos del delito. La expansión reciente en la cantidad de guardias sugiere que este sector podría estar siendo demandado y asumiendo un rol más protagonista frente a los límites del aparato estatal.

Este fenómeno debe entenderse también en clave regional y mundial. En ALC, el sector de la seguridad privada crece a ritmo acelerado desde hace décadas. En 2017 se estimaba que en la región operaban más de 16.000 Empresas Militares y de Seguridad Privada (EMSP), las cuales empleaban alrededor de 2,4 millones de personas. A nivel

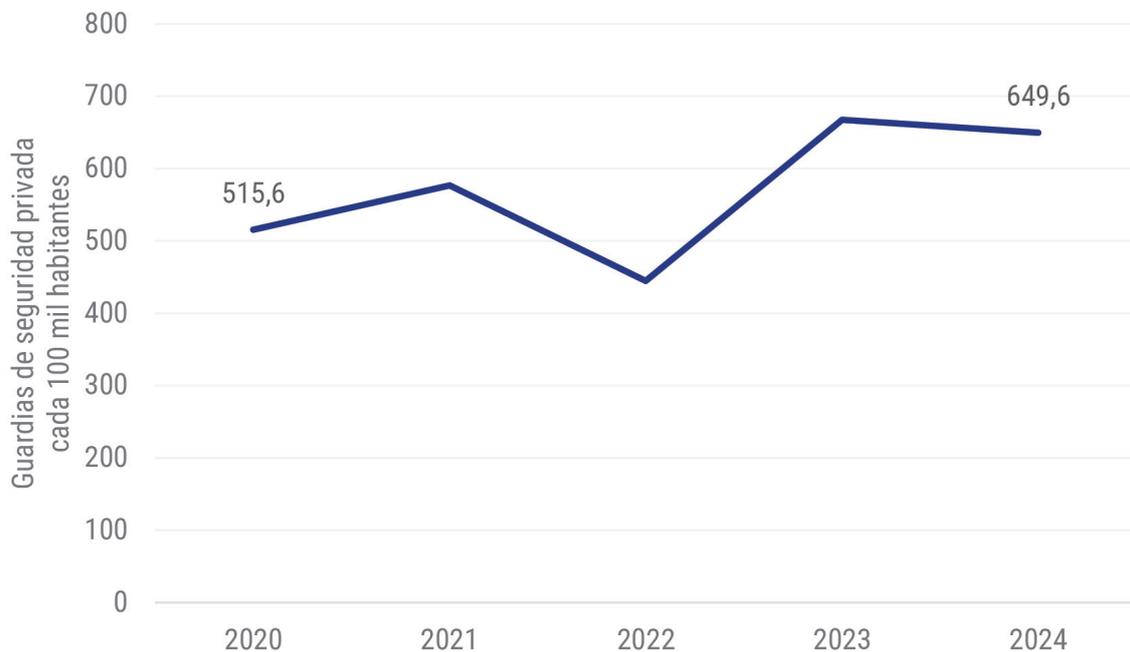
global, el número de guardias de seguridad privada supera al de efectivos policiales, pero esta diferencia es aún más marcada en la región. Por ejemplo, se estima que Brasil registra una proporción de cuatro guardias privados por cada agente de seguridad pública, Guatemala de cinco a uno, y Honduras casi de siete a uno (Kinosian & Bosworth, 2018; UNLIREC & DCAF, 2016). Todo ello, además, en un sector de la economía que presenta altos niveles de informalidad.

EVOLUCIÓN

Los datos aportados por la Dirección General de Fiscalización de Empresas (DIGEFE) del Ministerio

del Interior indican que los guardias de seguridad privada experimentaron una variación significativa entre 2020 y 2024. En ese período, el número de guardias habilitados pasó de 18.205 a 23.243, con un pico máximo en 2023 (23.807). Si bien la tendencia general es de crecimiento, en 2022 se registró una caída considerable a 15.810 guardias, lo que también se reflejó en la tasa más baja del período (444,7 por cada 100.000 habitantes). Esta disminución no responde a una retracción real del sector, sino a problemas administrativos vinculados a la migración de sistemas informáticos de DIGEFE, lo que provocó errores y una reducción en la cantidad de trámites procesados ese año.

Gráfico 13. Evolución de la tasa de guardias de seguridad habilitados cada 100 mil habitantes (Uruguay, 2020–2024)



Fuente: Elaboración propia en base a datos proporcionados por la Dirección de Fiscalización de Empresas y el Área de Gestión y Seguimiento Presupuestal del Ministerio del Interior, y estimaciones de población del Instituto Nacional de Estadística (INE).

En síntesis, las tasas actuales de guardias de seguridad (649,6 por cada 100 mil habitantes) y de funcionarios del Ministerio del Interior asignados a tareas de PRI (591,0) parecen relativamente similares. Sin embargo, las limitaciones metodológicas de ambos indicadores (ver abajo) sugieren que la cantidad de guardias de seguridad estaría subestimada, mientras que el número real de funcionarios efectivamente dedicados a tareas de PRI sería sensiblemente menor.

Finalmente, esta relación se vincula también al denominado "servicio 222". Este consiste en servicios de vigilancia especial que los policías realizan fuera de su horario laboral, como la custodia de instalaciones, valores o eventos. Dichos servicios son financiados por empresas públicas y privadas, y constituyen una vía mediante la cual los funcionarios policiales complementan sus ingresos, práctica permitida legalmente siempre que se realice fuera de sus horas de servicio.

Desde una perspectiva de gestión pública, el "servicio 222" conlleva varios problemas: difumina la frontera entre seguridad pública y privada, genera riesgos de corrupción y conflictos de interés al poner recursos estatales al servicio de empresas, y debilita la función policial principal al destinar tiempo y energía de los funcionarios a tareas privadas. Además, puede fomentar desigualdades en el acceso a la seguridad pública y reproduce una dependencia estructural de los bajos salarios policiales, ya que muchos efectivos se ven obligados a recurrir a este mecanismo para complementar sus ingresos.

3.1.4 LIMITACIONES METODOLÓGICAS Y OPORTUNIDADES DE MEJORA

Una primera debilidad común a varios de los indicadores presentados en esta sección es que, si bien cuantifican recursos (como gasto, personal o vehículos), no permiten conocer cómo se distribuyen estos recursos internamente dentro de cada unidad operativa ni a qué funciones específicas están destinados. En el caso del personal policial, por ejemplo, el indicador se limita a contar los funcionarios asignados a unidades con tareas de prevención, represión e investigación, pero no es posible discriminar con confianza qué proporción se dedica al patrullaje, a la investigación criminal o a tareas administrativas internas. También existen dificultades para determinar el efecto que tienen las licencias médicas entre los funcionarios policiales, quienes concentran la mayor parte de los días de certificación médica de toda la administración central.

En el caso de los vehículos ocurre algo similar, dado que los sistemas de información no permiten discernir con precisión cuántos se encuentran operativos. Tampoco es posible cuantificar con precisión la función que cumplen los vehículos, ya que cerca de un tercio de los registros no la especifica. En esa línea, los sistemas tampoco desagregan los vehículos ploteados, es decir, aquellos a los que se les aplica un recubrimiento gráfico con vinilos adhesivos institucionales, lo que los vuelve reconocibles para la ciudadanía y suman a la disuasión. Tanto en el caso de los recursos humanos como vehiculares, esta falta de desagregación funcional impide evaluar si los recursos

asignados están alineados con las necesidades operativas o si obtienen los resultados esperados en cada área específica.

Un segundo punto crítico está asociado a la distribución territorial de los recursos. Si bien la lectura conjunta permite sugerir que existe una correlación positiva entre la distribución de recursos humanos y vehiculares, no se cuenta con una base clara para explicar las diferencias observadas entre departamentos. Es decir, no se dispone de información suficiente para afirmar con certeza si la distribución responde a criterios de cobertura territorial, de carga de trabajo, de demanda delictiva o a otros factores administrativos o históricos. Esto limita el análisis sobre la equidad, racionalidad o eficacia de la asignación de recursos. En tal sentido, en el caso de los vehículos, sería conveniente corroborar los registros administrativos con respecto a las trazas determinadas por dispositivos gps. Esto permitiría determinar con mayor rigurosidad la disponibilidad y uso de los vehículos, así como analizar su impacto sobre la violencia y criminalidad.

También sería conveniente disponer de información sistemática sobre el despliegue de recursos humanos y materiales de las empresas de seguridad privada, no solo para dimensionar su peso real en el ecosistema de la seguridad, sino también porque sus capacidades —guardias de seguridad, sistemas de videovigilancia, infraestructura tecnológica— podrían integrarse como insumo complementario para la labor policial. El acceso a estos datos permitiría identificar zonas con mayor concentración de seguridad privada,

optimizar la coordinación con la fuerza pública y, eventualmente, generar sinergias que reduzcan duplicaciones y vacíos de cobertura. Asimismo, transparentar esta información contribuiría a un mayor control democrático sobre un sector en expansión, hoy con un grado de opacidad que limita tanto la planificación de políticas de seguridad como la evaluación de su efectividad.

En lo que respecta al presupuesto de la gestión de la privación de libertad, también existen restricciones que no permiten una determinación precisa del presupuesto (Vigna, 2024). Ello se debe, por ejemplo, a que hay rubros clave que no están bajo el control directo del INR, como el mantenimiento de la Unidad de Participación Público-Privada, la compra de vehículos y las grandes obras de infraestructura, las cuales son gestionadas centralizadamente por el Ministerio del Interior. A esto se suma la fragmentación en la prestación de servicios esenciales, ya que otros organismos —como ASSE, Sanidad Policial, el Ministerio de Defensa Nacional y diversas instituciones educativas— intervienen en áreas como salud, seguridad perimetral y educación penitenciaria.

También debe señalarse que algunos indicadores presentan limitaciones metodológicas derivadas de su dependencia de registros administrativos, cuya calidad puede fluctuar en el tiempo. Un ejemplo de ello es la caída artificial observada en la cantidad de guardias de seguridad en 2022, producto de problemas en la migración de los sistemas de información de DIGEFE. Esta situación pone de relieve la necesidad de fortalecer los procesos de registro, trazabilidad y validación de la

información. Problemáticas similares también son frecuentes en el caso de los recursos propios del Ministerio del Interior, donde múltiples fuentes institucionales reportan cifras divergentes, sin que estén plenamente identificadas y evaluadas las causas de esas discrepancias. Esta inconsistencia entre registros limita la confiabilidad de los datos disponibles.

En términos de oportunidades de mejora, los principales desafíos pasan por avanzar en una desagregación funcional de los recursos humanos y materiales que permita identificar qué proporción se destina a cada tipo de tarea operativa. Asimismo, sería deseable construir indicadores que incorporen dimensiones de eficiencia y desempeño, para no limitar el análisis a la disponibilidad de recursos, sino también a su utilización y efectividad. En el plano territorial, el desarrollo de modelos multivariados que combinen información demográfica, geográfica, delictiva y organizacional podría contribuir a mejorar los criterios de asignación y a dotar de mayor transparencia las decisiones estratégicas.

En esa línea, desde AECA y el Área de Tecnologías de la Información y Comunicación se ha puesto en marcha recientemente un proyecto para desarrollar un modelo de gobernanza de datos específico en el Ministerio del Interior, fundamentado en principios de transparencia, calidad informativa y protección de datos sensibles. Su objetivo es optimizar el uso estratégico de la información para fortalecer el control ciudadano, la investigación y la innovación en seguridad pública. Para ello, se desarrollará un marco integral que garantice la

trazabilidad, apertura y usabilidad de los datos, mejorando los sistemas estadísticos criminales. Entre las acciones clave figuran la creación de un inventario unificado de datos, la categorización de conjuntos de datos según su posible apertura y el diseño de estrategias diferenciadas de acceso que equilibren transparencia y protección.

El proyecto también impulsará mecanismos de coordinación institucional y participación ciudadana, mediante espacios de diálogo multisectorial y capacitaciones para mejorar la producción y gestión de datos. Estas instancias permitirán alinear la apertura informativa con demandas sociales, evaluar la calidad de los datos mediante cruce de fuentes y fomentar alianzas estratégicas. Además, se promoverá la cooperación con la academia, sociedad civil y organismos internacionales para generar conocimiento científico y soluciones tecnológicas aplicadas. El fin último es consolidar una gestión basada en evidencia que fortalezca la toma de decisiones, la rendición de cuentas y el control ciudadano sobre las políticas de seguridad pública.

3.1.5 RESUMEN

El análisis de los distintos componentes del esfuerzo estatal y privado en seguridad permite visualizar tanto los niveles de inversión como los modos en que esta se traduce en capacidades operativas concretas. En términos presupuestales, el gasto real en seguridad pública presenta una trayectoria de crecimiento sostenido, aunque su peso relativo dentro del gasto público total ha presentado una leve tendencia a la baja. Más allá de eso, no se observa

una relación entre inversión en seguridad pública e incidencia delictiva. Por su parte, el gasto por persona privada de libertad presenta una clara caída durante el período analizado, consecuencia de una presión demográfica creciente sobre el sistema penitenciario. Si bien el gasto total en gestión carcelaria aumentó, no acompaña proporcionalmente el crecimiento de la población penitenciaria, lo que se traduce en un gasto unitario por persona cada vez menor.

En cuanto a los recursos humanos y logísticos, tanto la dotación de funcionarios en unidades con tareas de prevención, represión e investigación, como la de vehículos oficiales, muestran trayectorias relativamente estables entre 2019 y 2024, con una leve tendencia al alza en el primer caso y a la baja en el segundo. El análisis comparado revela una correlación positiva entre ambos recursos a nivel departamental, sugiriendo patrones comunes de asignación. Si bien es necesario contar con más información al respecto, la asignación parece privilegiar los territorios de baja densidad poblacional y gran extensión geográfica, lo que indica la influencia de factores distintos al tamaño de la población o los niveles de criminalidad en las decisiones de distribución.

Por su parte, el crecimiento sostenido en la cantidad de guardias de seguridad privados y habilitados entre 2020 y 2024 da cuenta del fortalecimiento del sector en materia de protección y vigilancia. Aunque sus funciones son diferentes a las del personal policial, su expansión sugiere una forma de respuesta ante los límites o vacíos percibidos en la cobertura estatal. Así, el aumento en la contratación de guardias puede interpretarse como una estrategia com-

plementaria para amortiguar los efectos del delito en ámbitos privados.

En conjunto, estos indicadores trazan un panorama en el que el gasto público en seguridad ha mantenido niveles constantes en relación con el gasto total, pero enfrenta desafíos importantes en términos de saturación del sistema carcelario y de adecuación entre recursos asignados y necesidades operativas. Al mismo tiempo, la creciente participación del sector privado en tareas de vigilancia introduce nuevos actores en la arquitectura de la seguridad, cuyas funciones, alcances y regulaciones merecen ser monitoreadas con atención.

3.2 FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA DE JUSTICIA PENAL

Más allá de la disponibilidad de recursos, los indicadores asociados al sistema de justicia penal resultan clave para evaluar la capacidad del Estado de prevenir, disuadir, controlar, investigar y sancionar el delito, así como para analizar el uso legítimo y proporcional de la fuerza. No obstante, en Uruguay la información sobre estos aspectos sigue siendo limitada.

En un esfuerzo por sistematizar los indicadores accesibles, esta sección presenta información relativa a:

- Esclarecimiento de homicidios
- Niveles de encarcelamiento y reincidencia penitenciaria
- Uso letal de la fuerza por parte de funcionarios policiales

3.2.1 ESCLARECIMIENTO DE HOMICIDIOS

Los homicidios que no derivan en la detención de un sospechoso, una acusación penal o una condena, incrementan la impunidad, lo que refleja una debilidad en el Estado de derecho. Debe tomarse en cuenta, sin embargo, que las tasas de criminalidad elevadas suelen sobrecargar las capacidades del sistema de justicia penal, dificultando la investigación y el procesamiento efectivo de los homicidios. Además, no todos los homicidios se esclarecen con la misma facilidad (Brandl, 2019). En general, los homicidios más difíciles de esclarecer son aquellos que combinan los siguientes factores:

- Falta de testigos y evidencia audiovisual
- Ausencia de vínculo claro entre víctima y autor
- Planificación y ocultamiento deliberado
- Contextos de criminalidad organizada
- Demora en la denuncia o hallazgo del cadáver
- Alta complejidad técnica

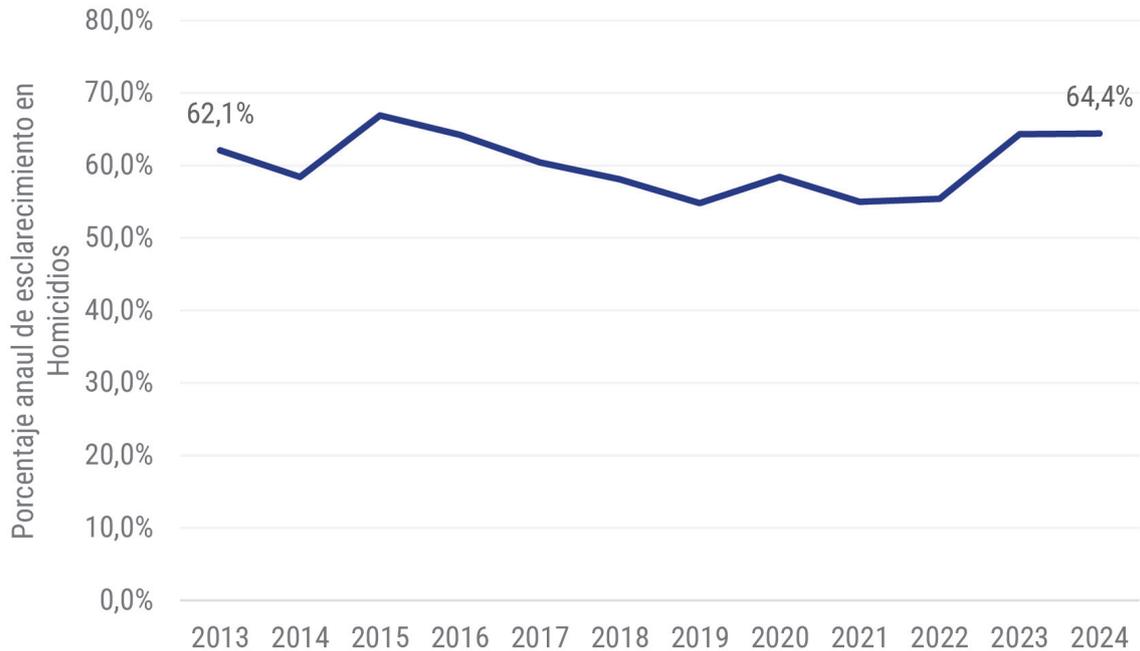
Aunque los promedios regionales y globales ocultan diferencias entre países, los porcentajes de homicidios esclarecidos en América Latina y el Caribe (ALC) suelen ser sensiblemente más bajos que en otras regiones (UNODC, 2023). Esta brecha responde a múltiples factores: por un lado, las limitaciones institucionales y las elevadas tasas de homicidio, que desbordan la capacidad investigativa y judicial; por otro, la alta proporción de crímenes vinculados a pandillas y organizaciones criminales, que resultan más complejos de esclarecer que los homicidios interpersonales predomi-

nantes en otras partes del mundo. A ello se suman la corrupción policial y la injerencia política, que pueden interferir en los procesos judiciales y reducir tanto el avance de las investigaciones como la probabilidad de lograr condenas efectivas.

Cabe señalar, que el presente análisis se centra exclusivamente en los homicidios dolosos consumados. A su vez, en el marco de las estadísticas oficiales elaboradas por AECA, y que históricamente aplicó también el Observatorio Nacional de Violencia y Criminalidad, la aclaración de un homicidio se define según criterios operativos, diferenciándose del concepto jurídico-penal. Por estas razones, las tasas de esclarecimiento pueden variar ligeramente con relación a las que lleva adelante la Fiscalía General de la Nación. Así, un evento de homicidio se considera esclarecido cuando se verifica al menos una de las siguientes condiciones:

- Existen personas formalizadas o imputadas como autoras o coautoras del homicidio;
- Se dispone de evidencia suficiente que demuestra la participación directa de un responsable, aun cuando haya muerto durante el evento o en instancias inmediatamente posteriores (por ejemplo, los casos de homicidio-suicidio);
- La investigación ha reunido pruebas suficientes para atribuir la responsabilidad del delito a un individuo identificado, solicitando la captura policial del mismo, pero este fallece antes de concretarse su detención.

Gráfico 14. Evolución del porcentaje de homicidios esclarecidos según año de ocurrencia del hecho (Uruguay, 2013-2024).



Fuente: Elaborado por AECA en base a datos extraídos del Sistema de Gestión de Seguridad Pública.

EVOLUCIÓN TEMPORAL

Entre 2013 y 2024, la proporción de homicidios esclarecidos en Uruguay mostró fluctuaciones moderadas. El máximo se registró en 2015 (66,9 %) y el mínimo en 2019 (54,8 %). Entre 2018 y 2022 se mantuvo estable, entre 55 % y 58 %. En 2023 y 2024 se recuperó hasta 64,3 % y 64,4 %, los valores más altos de los últimos siete años.

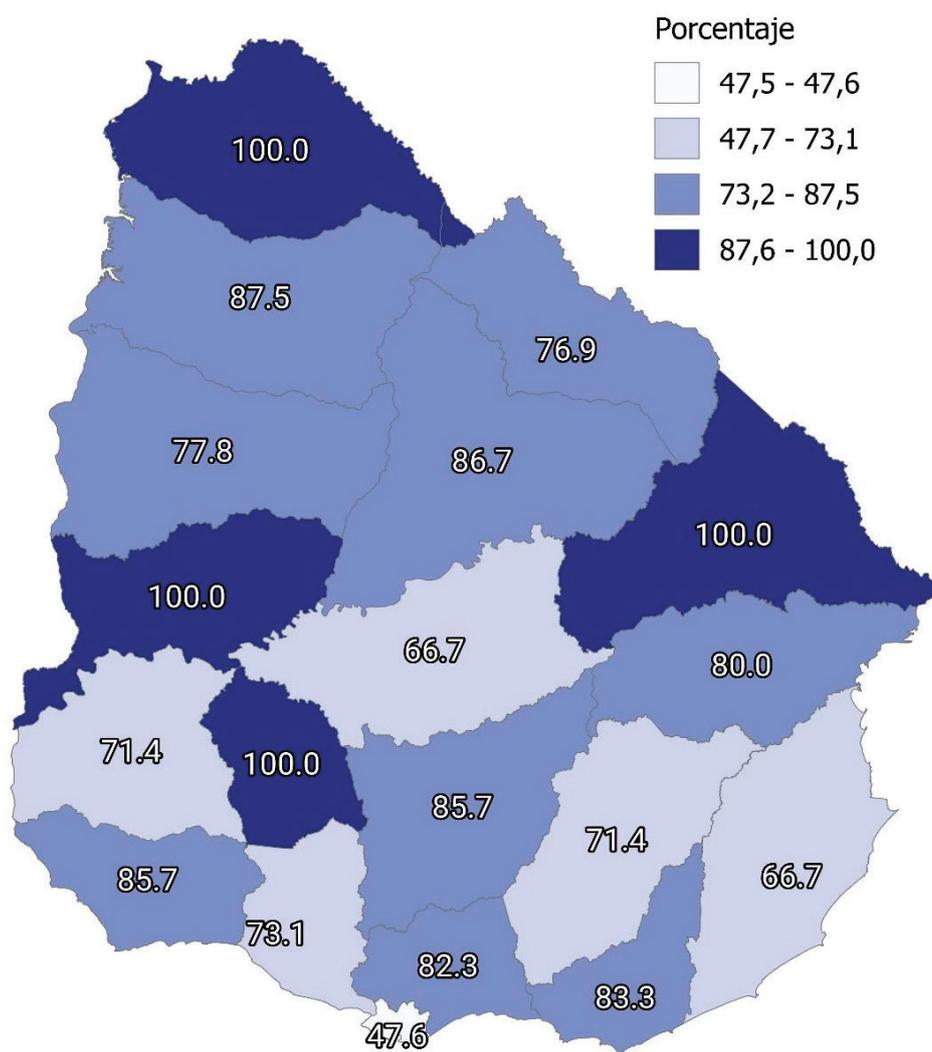
Es importante señalar que el indicador de esclarecimiento presenta una limitación inevitable: no todos los homicidios cuentan con el mismo tiempo de investigación antes del corte fijado por los reportes institucionales. Por ejemplo, un homicidio ocurrido en diciembre y reportado en enero

solo dispone de unas pocas semanas para mostrar avances, lo que tiende a subestimar la resolución de los casos más recientes. Esta limitación adquiere especial relevancia al comparar distintos años, ya que algunos homicidios han tenido un plazo mucho mayor de tiempo para ser investigados y esclarecidos.

Así, el análisis de los homicidios esclarecidos en 2021 —primer año con registro sistemático de la fecha de esclarecimiento— permite observar con mayor precisión los tiempos reales de investigación. Los datos muestran que una parte importante de los casos se resuelve en plazos muy breves, mientras que otro grupo requiere procesos prolongados:

- El 20 % se resolvió en 2 días o menos, probablemente por hechos flagrantes o evidencia inmediata.
- La mitad se aclaró en hasta 4 días, lo que indica una alta concentración de resoluciones tempranas.
- El 70 % se resolvió en los primeros 25 días; para alcanzar el 80 % se necesitaron 63 días, y para el 90 %, 206 días.
- El 95 % se resolvió antes de 346 días, el 98 % antes de 544 y el 100 % dentro de los 870 días. Lo anterior muestra dos dinámicas en la investiga-

Mapa 5. Porcentaje de esclarecimiento en homicidios por departamento (2022–2024)



Fuente: Elaborado por AECA en base a datos extraídos del Sistema de Gestión de Seguridad Pública.

ción de homicidios: una mayoría de casos que se resuelven rápidamente y un grupo más complejo que requiere investigaciones prolongadas.

DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL

El esclarecimiento de homicidios promedio para el período 2022-2024 es de un 61,3 % a nivel nacional, aunque con marcadas diferencias entre departamentos. Montevideo, que concentra el mayor número de homicidios, presenta una tasa de aclaración de 47,6 % para los últimos tres años. En contraposición, Canelones se destaca con un 82,3 % de homicidios esclarecidos, un resultado especialmente relevante dado que también registra un número elevado de casos. Por su parte, departamentos con menor cantidad de homicidios, como Artigas, Cerro Largo, Flores y Río Negro alcanzan un esclarecimiento del 100 %, mientras que Tacuarembó, Salto, Colonia, Florida, Maldonado y Treinta y Tres presentan tasas superiores al 80 %. En el otro extremo, departamentos como Durazno (66,7 %), Rocha (67,7 %), Lavalleja (71,1 %), Soriano (71,4 %) y San José (73,1 %), presentan junto con Montevideo las tasas más bajas del período.

A su vez, los centros carcelarios registran un 66,7 % de aclaración, reflejando serias dificultades para recopilar evidencia e identificar responsables, incluso en contextos donde las personas se encuentran bajo el control y protección directa del Estado.

3.2.2 ENCARCELAMIENTO Y REINCIDENCIA PENITENCIARIA

Los niveles de encarcelamiento permiten dimensionar su uso como herramienta central en la respuesta penal del país. Su evolución, composición y dinámica interna ofrecen una mirada sobre el tamaño, crecimiento y características de la población privada de libertad, así como sobre los patrones de ingreso y reincidencia que reflejan el funcionamiento estructural del sistema penitenciario uruguayo.

CONTEXTO INTERNACIONAL

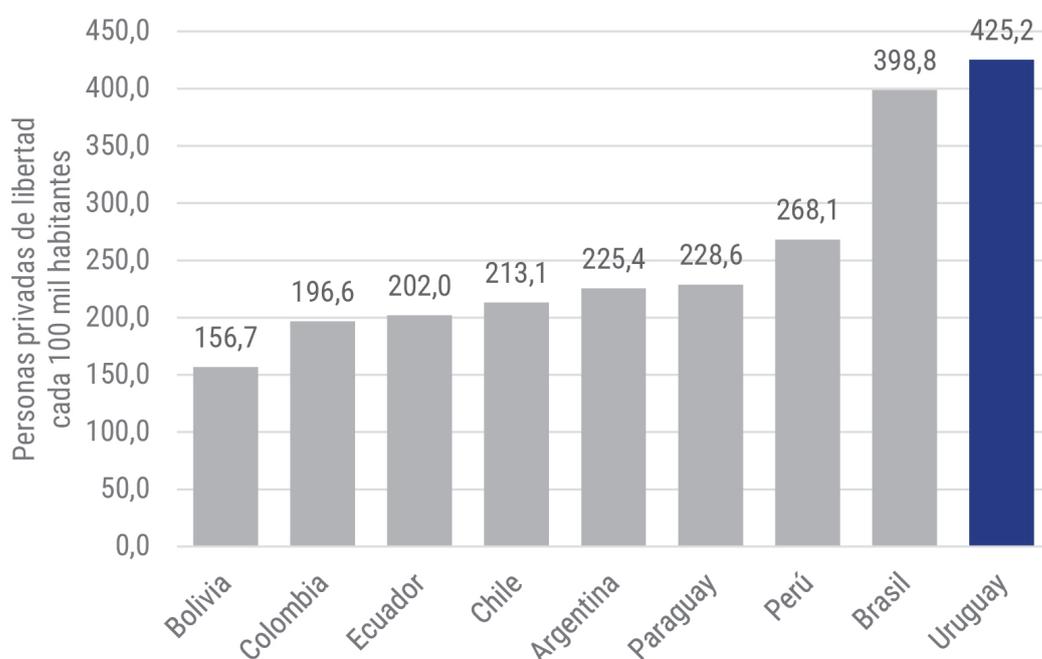
La tasa de encarcelamiento —definida como el número de personas privadas de libertad por cada 100.000 habitantes— constituye un indicador clave para dimensionar el peso de la cárcel dentro de las políticas penales. La Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito (UNODC, 2025a) estima que al cierre de 2023 había 11,7 millones de personas privadas de libertad en el mundo, lo que representa una tasa global de 145 por cada 100.000 habitantes. Este valor implica un aumento del 5,8 % respecto a una década atrás y marca una reversión de la caída registrada durante la pandemia de COVID-19, cuando varios Estados redujeron el número personas en custodia.

Sin embargo, este promedio mundial encubre disparidades profundas entre regiones. De acuerdo con los datos disponibles para 2021, África subsahariana presentaba tasas promedio por debajo de 100 personas privadas de libertad por cada 100.000 habitantes, mientras que América del

Norte alcanzaba los 475, impulsada por el elevado nivel de encarcelamiento de Estados Unidos. ALC, por su parte, registraba una tasa regional estimada en 281, muy por encima del promedio global (UNODC, 2025b). Estas diferencias reflejan no solo realidades criminales distintas, sino también modelos de política criminal y capacidades institucionales divergentes.

En este escenario, Uruguay se ubica entre los países con mayores niveles de encarcelamiento a nivel mundial. Según la misma fuente, Uruguay contaba en 2021 con 425 personas privadas de libertad por cada 100.000 habitantes, triplicando el promedio global (143) y ocupando el puesto número 12 entre los 223 países y territorios relevados. Desde entonces, Uruguay se ha mantenido sistemáticamente entre los diez o doce países con mayores tasas de encarcelamiento del mundo (World Prison Brief, 2025).

Gráfico 15. Tasa de encarcelamiento en países de América del Sur (2021)

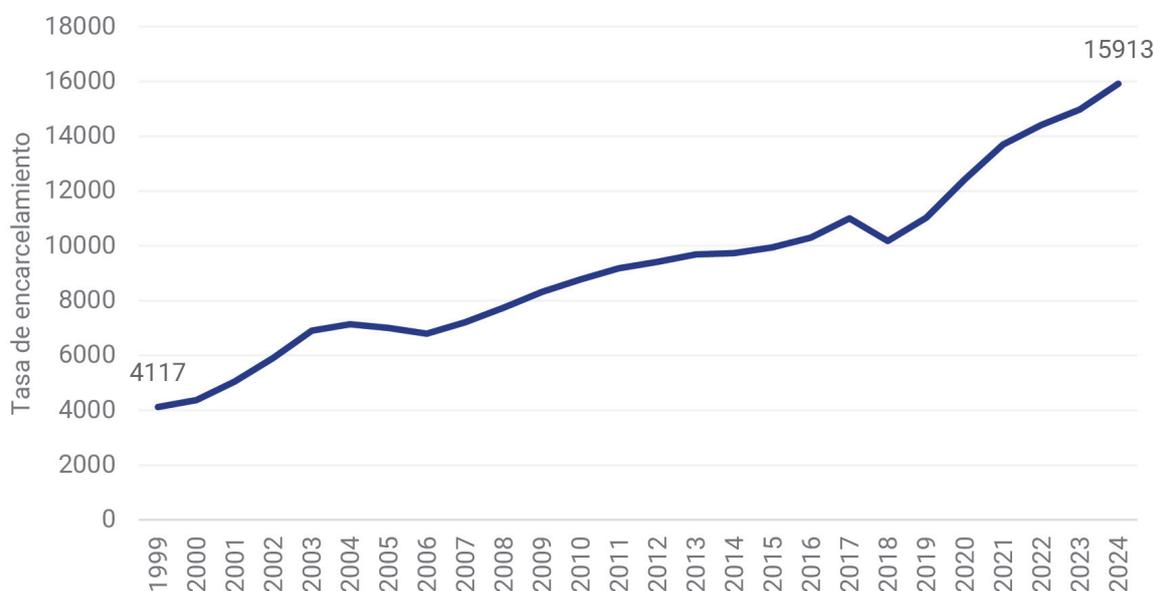


Fuente: Elaboración propia en base a datos de UNODC (2025b).

EVOLUCIÓN TEMPORAL

Según cifras oficiales, el sistema penitenciario uruguayo albergaba en diciembre de 2024 a 15.913 personas privadas de libertad (PPL), lo que supone una tasa de 444,7 PPL por cada 100.000 habitantes. Esta tasa es producto del notorio incremento del encarcelamiento experimentado en el país durante las últimas décadas, y supone un aumento acumulado de casi 230% desde el año 2000 (Gráfico 16).

Gráfico 16. Evolución de la tasa de encarcelamiento cada 100 mil habitantes (Uruguay, 1999–2024)



Fuente: Elaborado por AECA en base a datos proporcionados por el Instituto Nacional de Rehabilitación del Ministerio del Interior.

En el último cuarto de siglo, la tendencia de crecimiento solo se interrumpió en dos ocasiones: tras la aprobación de la Ley de Humanización del Sistema Carcelario en 2005 y con la entrada en vigor del actual Código del Proceso Penal en 2017. Fuera de estos descensos puntuales, el aumento ha sido sostenido. Los mayores incrementos interanuales se registraron entre 2001, 2002 y 2003 y entre 2020 y 2021, con alzas superiores al 10 % en cada caso. Aunque desde 2022 el ritmo de crecimiento se ha moderado, la población sigue expandiéndose de forma considerable cada año.

Las mujeres continúan siendo una franca minoría entre la población penitenciaria. Sin embargo, su ritmo de crecimiento ha sido notoriamente mayor que el de los varones durante los años más recién

tes. Entre 2013 y 2018, la tendencia fue claramente descendente, consolidando una reducción sostenida de la población penitenciaria de mujeres. Sin embargo, a partir de 2019, esta trayectoria se revierte de forma abrupta y comienza un ascenso acelerado que supera ampliamente el ritmo observado entre los hombres. Este repunte podría estar asociado a la inflación penal relacionada con delitos de narcomenudeo de la Ley de Urgente Consideración (Ley N° 19.889), un fenómeno que habría afectado en forma desproporcionada a las mujeres (Vigna, 2024).

El aumento de la población femenina también repercute en la maternidad en prisión. En este marco, el número de mujeres que cumplen condena junto a sus hijos e hijas pasó de un promedio de

45 en 2022 a 68 a finales de 2024. En el mismo período, los niños y niñas que residen en establecimientos penitenciarios con sus madres se incrementaron de 46 a 70, mientras que la cantidad de mujeres gestantes privadas de libertad aumentó de 10 a 20.

PERFILES

A diciembre de 2024, la población privada de libertad en Uruguay ascendía a 15.886 personas, con un marcado predominio masculino: los hombres representan el 91,5 % del total, mientras que las mujeres constituyen el 8,5 %. Esta proporción femenina se ubica por encima del promedio mundial (alrededor del 6 %) y también supera el promedio regional de América del Sur, estimado en 7,1 % (UNODC, 2025a).

La amplia mayoría de la población privada de libertad tiene nacionalidad uruguaya (97,6%). En cuanto a las personas nacidas en el extranjero, su proporción es superior entre las mujeres (3 %) que entre los varones (2,4 %). Para ambos sexos, Brasil es el país del cual provienen en mayor proporción, seguido de Argentina y otros países de la región.

La distribución por edad revela una marcada concentración en los segmentos jóvenes. A diciembre de 2024, el grupo de 28 a 37 años representa el 39,8 % del total, seguido por el grupo de 18 a 27 años, con un 32,7 %. A partir de los 38 años, la proporción comienza a descender progresivamente: 17,9 % entre los 38 y 47 años, 6,5 % entre los 48 y 57, 2,1 % entre los 58 y 67, y apenas 0,9 %

entre los mayores de 67 años.

Como señala Vigna (2024, p. 90), la selectividad del sistema de justicia penal no se manifiesta únicamente en la composición por sexo y edad de la población privada de libertad, sino también en un conjunto más amplio de indicadores que revelan múltiples dimensiones de vulnerabilidad social. Estos factores, lejos de ser incidentales, configuran un patrón estructural que condiciona quiénes son más susceptibles de ingresar y permanecer en el circuito penal.

En cuanto a los motivos de reclusión, en el mismo período, los delitos vinculados a estupefacientes constituyen la principal causa de encarcelamiento, con un 28,1 % del total. Le siguen el hurto (23,3 %) y la rapiña (21,4 %). En proporciones menores se encuentran las condenas por homicidio (11,1 %), receptación (7,4 %), lesiones personales (4,8 %), violencia doméstica (4,5 %), porte o tenencia de armas (4,3 %) y desacato (4,2 %).

La distribución geográfica de las personas privadas de libertad evidencia una fuerte concentración institucional. De los 28 centros penitenciarios existentes, solo siete alojan al 74,8 % del total de la población carcelaria del país. La Unidad N° 4 – Santiago Vázquez destaca como el mayor establecimiento, con 5.096 personas (31,6 %). Le siguen la Unidad N° 1 – Punta de Rieles (1.743 personas, 10,8 %) y la Unidad N° 13 – Las Rosas (1.176 personas, 7,3 %). También presentan cifras relevantes la Unidad N° 3 – Libertad (1.161 personas, 7,2 %), la Unidad N° 7 – Canelones (1.125 personas, 7,0 %), la Unidad N° 12 – Cerro

Carancho (888 personas, 5,5 %) y la Unidad N° 5 – Femenina (856 personas, 5,3 %).

Por su parte, uno de los problemas históricos que enfrentaba el sistema de justicia en Uruguay era la proporción de personas sin condena. Esa situación se revirtió en gran medida a partir de 2018 con la puesta en marcha del actual Código del Proceso Penal (CPP), y la disminución de la población en prisión preventiva continúa hasta la actualidad. En 2023 fue de 7,8 % (Vigna, 2024, p. 91), un valor sensiblemente inferior al promedio de América del Sur, donde cerca del 28 % de la población penitenciaria se encuentra en prisión preventiva (UNODC, 2025a, p. 18).

Finalmente, el nivel de ocupación carcelaria continúa siendo un aspecto crítico del sistema penitenciario uruguayo. En 2023 la tasa de ocupación del sistema fue de 123 personas cada 100 plazas, siendo la situación peor aún en las mujeres (136) en comparación con los varones (122). No obstante, esta cifra promedio oculta disparidades importantes entre establecimientos: mientras algunos centros albergan casi el doble de las plazas disponibles, otros presentan niveles de subocupación. Esta heterogeneidad evidencia desafíos persistentes en la gestión de cupos y en la planificación penitenciaria (Vigna, 2024, p. 92).

Según el Informe Anual 2023 del Comisionado Parlamentario para el Sistema Penitenciario (CPP, 2023), el 26 % de las personas privadas de libertad se encuentra en unidades caracterizadas por malas condiciones de vida, altos niveles de violencia y tratos crueles, inhumanos o degradantes.

A ello se suma un 47 % que convive en establecimientos donde las oportunidades de integración social y rehabilitación son claramente insuficientes. En conjunto, esto significa que el 73 % de la población penitenciaria uruguaya está recluida en entornos que no garantizan las condiciones mínimas para su rehabilitación ni para favorecer una reinserción social efectiva.

REINCIDENCIA PENITENCIARIA

La reincidencia delictiva refiere a la reiteración de conductas delictivas y suele emplearse como indicador del desempeño del sistema de justicia penal en materia de rehabilitación y reinserción. Sin embargo, no existe una definición universal: su operacionalización es compleja y varía según las instituciones, sus objetivos y políticas criminales, a menudo poco coherentes entre sí. En consecuencia, las tasas de reincidencia resultan difíciles de comparar entre países, dado que responden a definiciones y registros heterogéneos (Villagra Pincheira et al., 2014; Yukhnenko et al., 2022).

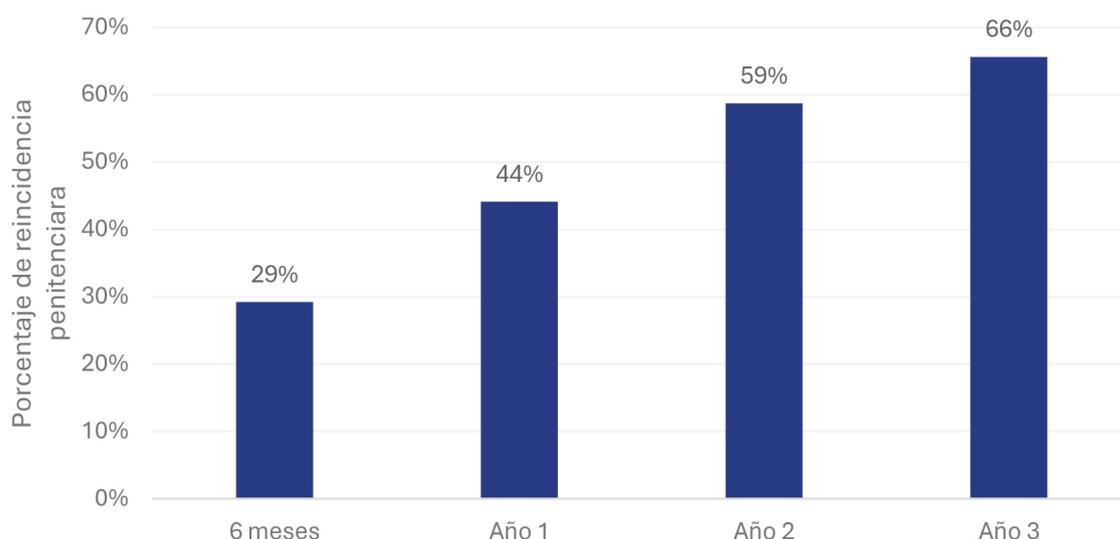
En la práctica, evitar la reincidencia delictiva constituye uno de los principales desafíos de todo sistema penitenciario, ya que refleja las dificultades para lograr la reinserción social de las personas privadas de libertad. Altas tasas de reincidencia no solo evidencian la persistencia de conductas delictivas, también ponen en cuestión la efectividad de las políticas de rehabilitación y de apoyo tras el egreso.

En Uruguay la reincidencia penitenciaria solo se midió en el año 2023 y los datos muestran un panorama preocupante, con un número significativo de liberados que vuelven a ingresar al sistema de justicia penal en períodos relativamente cortos (Ministerio del Interior, 2023). Entre los liberados de 2019, el 29,2 % reincidió en los primeros seis meses, el 44,1 % al año, el 58,7 % a los dos años y el 65,6 % a los tres del egreso, tras lo cual la reincidencia parece estabilizarse. Este fenómeno no afecta a todos los grupos por igual: los hombres reinciden en mayor medida que las mujeres (46,1 % frente a 25,8 % al primer año) y los más jóvenes muestran tasas notablemente más altas que los mayores. Estas cifras ilustran no solo la ineficacia del sistema penitenciario en la rehabilitación, sino también su contribución destacada a la persistencia del delito y al aumento sostenido de la población carcelaria.

3.2.3 USO LETAL DE LA FUERZA POR PARTE DE FUNCIONARIOS POLICIALES

El análisis de las personas fallecidas a consecuencia del uso de la fuerza policial constituye un aspecto clave para evaluar el uso legítimo de la fuerza por parte del Estado. Este indicador permite valorar en qué medida la actuación policial se ajusta a los principios de legalidad, necesidad, proporcionalidad y racionalidad que orientan el accionar de las fuerzas de seguridad. Asimismo, contribuye a fortalecer la transparencia institucional y a generar insumos para el diseño de políticas públicas que garanticen tanto la eficacia policial como la protección de los derechos humanos.

Gráfico 17. Reincidencia penitenciaria según período de seguimiento para liberados (Uruguay, 2019)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio del Interior (2023).

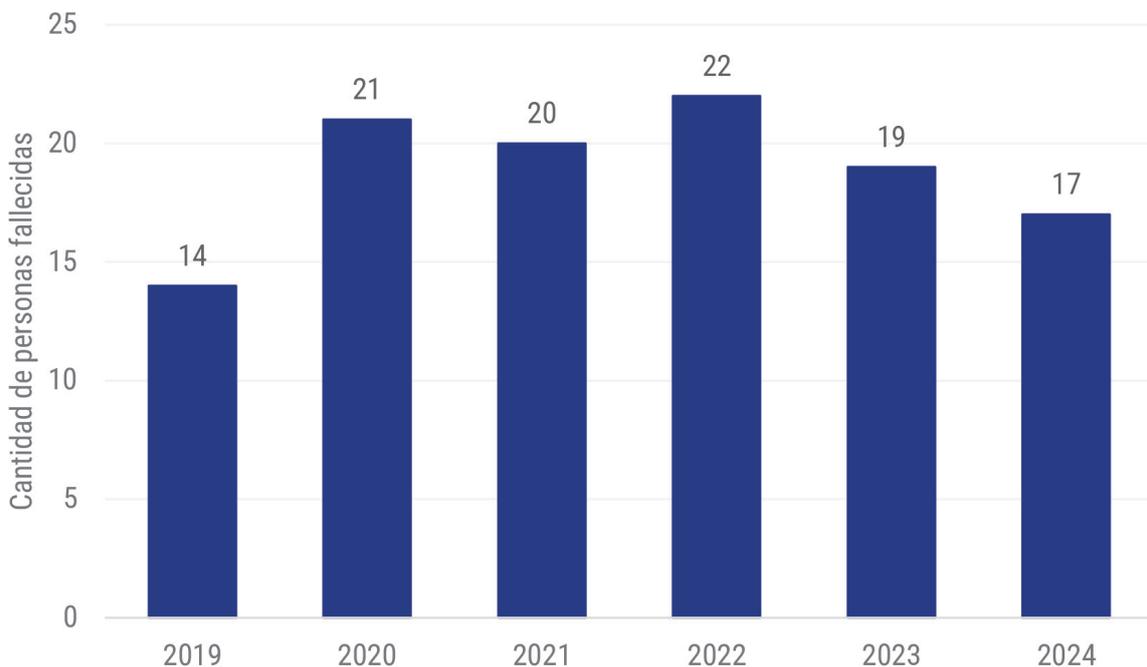
En principio, las personas fallecidas en el marco del uso legítimo de la fuerza letal son registradas internamente bajo la categoría de “abatidos policiales”. Este término comprende a quienes mueren como consecuencia de la actuación de funcionarios policiales, ya sea en operativos de seguridad o en situaciones de presunta legítima defensa. La noción incluye tanto los casos ocurridos en enfrentamientos, persecuciones u otras intervenciones policiales, como aquellos en los que un agente repele una agresión o intenta impedir la comisión de un delito y provoca la muerte del agresor. Estos hechos constituyen muertes intencionales en las que los funcionarios responsables

han sido plenamente identificados, pero hasta el momento la Justicia ha resuelto no formalizarlos penalmente. Por esta razón, no se clasifican como homicidios.

EVOLUCIÓN TEMPORAL

Desde que comenzaron a registrarse de forma sistemática en 2019, los abatimientos policiales han mantenido niveles relativamente estables, con una media anual de 18,8 casos. La serie no muestra un patrón claro de crecimiento o descenso, sino más bien una oscilación moderada en torno a ese promedio. El año 2022 marcó el pico

Gráfico 18. Evolución de la cantidad de personas fallecidas a consecuencia del uso presuntamente legítimo de la fuerza policial, por año (Uruguay, 2019-2024).



Fuente: Elaborado por AECA en base a datos extraídos del Sistema de Gestión de Seguridad Pública.

más alto del período con 22 personas abatidas, seguido muy de cerca por 2020 (21) y 2021 (20). En contraste, los valores más bajos se registraron en el año inicial del registro (2019, con 14 casos) y en 2024 (17 casos), último año disponible.

Si bien la variación interanual no es drástica, este comportamiento sugiere la persistencia del uso letal de la fuerza en contextos que, aunque excepcionales en términos absolutos, se reproducen de forma constante en el tiempo. Esta estabilidad relativa refuerza la necesidad de monitorear estos eventos en el marco de políticas de uso de la fuerza y de rendición de cuentas, así como de profundizar en su análisis cualitativo para comprender las circunstancias en que ocurren.

DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL

En cuanto a la distribución territorial, aproximadamente el 80 % de los abatidos se registran en Montevideo, mientras que Canelones concentra el 6,8 %. En el resto de los departamentos los valores son muy bajos o nulos, aunque si los sumamos alcanzan el 13,1 % del total.

PERFIL DE LAS PERSONAS ABATIDAS

Durante el período comprendido entre 2022 y 2024, todas las personas abatidas por funcionarios policiales fueron hombres, no registrándose ningún caso de mujeres en dicho lapso. En lo que respecta a la distribución por edad, los porcentajes indican que los jóvenes representan la mayoría de los casos: el grupo de 18 a 28 años concentra el 37,9 %, seguido por 29 a 38 años con 22,4 %

y 39 a 48 años con 17,2 %. Los adolescentes de 13 a 17 años representan el 15,5 %, mientras que las personas mayores de 49 años suman apenas un 5,1 %. No se registran casos en los tramos de 0 a 12 años, ni por encima de los 59 años.

HOMICIDIOS COMETIDOS POR FUNCIONARIOS POLICIALES EN ABUSO DE SUS FUNCIONES

El abuso y el uso innecesario de la fuerza letal constituyen prácticas recurrentes en los cuerpos policiales de América Latina y el Caribe (ALC) (Monitor Fuerza Letal, 2024). Estas dinámicas reflejan problemas estructurales vinculados a la formación, los mecanismos de control interno y externo, y la persistencia de modelos de seguridad centrados en la represión más que en la prevención. Como resultado, en la mayor parte de la región se generan tensiones permanentes entre la labor policial y el respeto a los derechos humanos, lo que afecta tanto la legitimidad institucional como la confianza ciudadana en las fuerzas de seguridad (Cruz, 2016; Dammert, 2019).

Entre 2013 y 2024 se registraron en Uruguay 17 homicidios cometidos por funcionarios policiales y registrados como abuso de funciones, al haber implicado un uso ilegítimo o desproporcionado de la fuerza. Se trata de hechos excepcionales, tanto en términos absolutos como relativos, con una frecuencia anual baja y una distribución marcadamente irregular. El número de casos oscila entre cero y cinco por año, con un promedio anual de 1,4. No se observa una tendencia sostenida en el tiempo: en varios años no se registraron casos

(2014, 2017, 2018, 2019 y 2022), mientras que 2020 concentró el mayor número con cinco homicidios.

En definitiva, tanto los homicidios tipificados como abuso de funciones como las muertes por presunto uso legítimo de la fuerza se mantienen en niveles relativamente bajos en Uruguay. Este dato, sin embargo, no debe interpretarse como garantía de ausencia de problemas, sino como una base desde la cual avanzar en el fortalecimiento de los sistemas de control y monitoreo.

3.2.4 LIMITACIONES METODOLÓGICAS Y OPORTUNIDADES DE MEJORA

Una limitación inherente al indicador de esclarecimiento de homicidios es que los casos no disponen del mismo período de seguimiento antes del corte de los reportes institucionales. Por ejemplo, un homicidio ocurrido a fin de año tendrá pocas semanas para ser resuelto si el informe se publica al inicio del año siguiente, lo que puede subestimar la tasa de esclarecimiento de los casos más recientes. Este sesgo es especialmente relevante al comparar años, ya que algunos homicidios han tenido mucho más tiempo para ser esclarecidos que otros.

A su vez, los indicadores de respuesta institucional resultan esenciales, ya que la comparación entre el total de víctimas y el número de personas detenidas, imputadas y condenadas ofrece información clave sobre la capacidad del sistema de justicia penal. Estos indicadores permiten medir la eficiencia en la investigación y el enjuiciamiento, detectar cuellos de botella y dimensionar los recursos hu-

manos, técnicos y financieros necesarios para un abordaje más integral del delito. Sin embargo, en la actualidad el Ministerio del Interior solo realiza un seguimiento del esclarecimiento de homicidios, lo que constituye una limitación significativa para evaluar de forma completa la respuesta estatal.

Por otro lado, los datos sobre encarcelamiento y reincidencia permiten dimensionar la magnitud del fenómeno carcelario en Uruguay y evidencian la limitada eficacia del sistema en materia de resocialización, lo que hace imprescindible contar con información de calidad como condición básica para diseñar estrategias de seguridad más efectivas, sostenibles y respetuosas de los derechos humanos. Sin embargo, el Sistema de Gestión Carcelaria (SGC) aún presenta importantes debilidades frente a otros sistemas más maduros, como el Sistema de Gestión de Seguridad Pública (SGSP), pues ha sido concebido principalmente para atender necesidades administrativas y operativas de la gestión penitenciaria, sin aprovechar su potencial estadístico para el diagnóstico y la planificación estratégica.

A esto se suma la ausencia de documentación clara sobre procesos de registro y codificación, que dificulta la interpretación externa de los datos, así como vacíos en indicadores clave: no existen series sistemáticas y confiables sobre la relación entre funcionarios y personas privadas de libertad ni sobre las condiciones materiales de los establecimientos, incluyendo mediciones homogéneas de hacinamiento, lo que limita la posibilidad de contar con diagnósticos robustos y comparables del problema.

A su vez, si bien se ha avanzado en la construcción del indicador de reincidencia penitenciaria (Ministerio del Interior, 2023), este no ha vuelto a aplicarse para medir la reincidencia en años posteriores y es necesario consolidarlo como un instrumento sistemático de monitoreo permanente. Esto implica no solo su actualización periódica, sino también su desagregación por perfiles socio-demográficos, tipo de medidas implementadas y centro penitenciario, lo que permitiría evaluar de forma más precisa la efectividad de las distintas estrategias de rehabilitación.

En definitiva, fortalecer la calidad de los datos penitenciarios y desarrollar indicadores integrales es una condición necesaria para orientar políticas basadas en evidencia, que no solo aborden el crecimiento del encarcelamiento, sino que también promuevan alternativas más eficaces y humanas para la prevención del delito y la reinserción social. Sin embargo, actualmente no existe un registro informatizado de las medidas alternativas a la prisión que permita construir una secuencia confiable sobre su evolución. Resulta fundamental avanzar en la mejora de estos registros, no solo para determinar la trayectoria de estas medidas en el tiempo, sino también para conocer sus distintos tipos, las características de quienes acceden a ellas y los resultados que generan.

Finalmente, el número de uso letal de la fuerza por parte de los funcionarios policiales debe analizarse de manera permanente, sobre todo considerando el problema que suponen a nivel regional los abusos policiales y su implicación para la legitimidad institucional.

En ese sentido, es importante señalar que los datos presentados tienen margen de mejora. Una carencia es la falta de datos sobre el contexto en el que se generan las muertes, como puede ser la naturaleza de los operativos policiales, el grado de uso de la fuerza letal, o incluso variaciones en el nivel general de delitos violentos. Es importante que estudios posteriores intenten evaluar la medida en que estas muertes responden a cambios operativos, a dinámicas criminales o a otros factores estructurales.

Otra de las principales debilidades identificadas es la ausencia de indicadores sólidos sobre el uso no letal de la fuerza por parte de funcionarios policiales. Los indicadores basados en denuncias por abuso de funciones en las que los indagados son policías presentan limitaciones importantes. Por un lado, muchos casos tienen carácter reservado para proteger la investigación, lo que restringe el acceso a la información. Por otro, estos hechos se documentan a partir de registros elaborados por la propia institución policial, lo que resulta cuestionable desde un punto de vista metodológico, en tanto puede conducir a la subestimación sistemática de su magnitud.

En este sentido, se recomienda complementar los registros administrativos con otras fuentes de información independientes, como auditorías externas de procedimientos, informes de organismos de derechos humanos, sistemas de monitoreo ciudadano, o encuestas de victimización con módulos específicos sobre trato policial.

3.2.5 RESUMEN

La gestión de la respuesta penal enfrenta desafíos significativos en materia de efectividad, evidenciados a través de indicadores clave como el esclarecimiento de homicidios y los niveles de encarcelamiento y reincidencia. A pesar de los esfuerzos por mejorar la disponibilidad y calidad de los datos, persisten limitaciones metodológicas que dificultan una evaluación integral.

En cuanto a la tasa de esclarecimiento de homicidios, nuestro país mostró fluctuaciones moderadas entre 2013 y 2024, con un máximo del 66.9% en 2015 y un mínimo del 54.8% en 2019. En los últimos años, se observó una recuperación, alcanzando el 64.4% en 2024. Sin embargo, existen disparidades territoriales notables: mientras departamentos como Canelones presentan tasas superiores al 80%, Montevideo, con la mayor cantidad de casos, tiene una tasa de apenas 47.6%. Ello se explica por la cantidad de casos que suceden en la capital, que tensan las capacidades del sistema, así como también por la naturaleza de los propios homicidios: aquellos que se dan en contextos de criminalidad organizada, sin testigos o con evidencia limitada son los más difíciles de resolver.

Es importante tener en cuenta que el indicador está sesgado por el tiempo de seguimiento disponible para cada caso, lo que subestima la resolución de los homicidios más recientes.

Con relación a los niveles de encarcelamiento, Uruguay se destaca por tener una de las tasas

más altas del mundo, con 444.7 personas privadas de libertad (PPL) por cada 100.000 habitantes en 2024. Este fenómeno ha crecido un 230% desde el año 2000, con un marcado predominio de varones jóvenes (91.5% de la población carcelaria). Las mujeres, aunque minoritarias (8.5%), han aumentado su presencia recientemente, sobre todo debido a la inflación penal relacionada con delitos de narcomenudeo. La reincidencia penitenciaria también refleja un panorama preocupante, en tanto el 65,6% de los liberados en 2019 reingresaron al sistema en tres años, con tasas más altas entre hombres jóvenes.

Entre las causas de los problemas del sistema penitenciario están las carencias en materia de información y datos. El Sistema de Gestión Carcelaria (SGC) presenta debilidades importantes en comparación con otros sistemas de información, careciendo de indicadores clave sobre condiciones materiales de los centros y ratios de funcionarios por PPL. Además, el indicador de reincidencia solo se midió una vez y requiere consolidarse como herramienta sistemática de monitoreo. Avanzar en estos aspectos permitiría evaluar mejor las estrategias de rehabilitación y diseñar políticas más efectivas.

Finalmente, el uso letal y presuntamente legítimo de la fuerza por parte de funcionarios policiales se mantiene estable, con un promedio anual de 18.8 casos entre 2019 y 2024. La mayoría de las víctimas son hombres jóvenes (37.9% entre 18 y 28 años), y el 80% de los casos ocurren en Montevideo. Por su parte, los homicidios por abuso de funciones son excepcionales (17 casos en 12

años), pero su registro y monitoreo es importante, sobre todo debido a la magnitud del problema en otros países América Latina y el Caribe, y el impacto que puede tener en la confianza y legitimidad institucional.

Una limitación importante es la falta de datos sobre el contexto de estas muertes y sobre el uso no letal de la fuerza, lo que dificulta un análisis completo. Los registros actuales dependen principalmente de información generada por la propia institución policial, lo que puede conducir a subestimaciones.

4. PERCEPCIÓN CIUDADANA

El análisis de la dimensión subjetiva de la seguridad permite comprender cómo la población experimenta y evalúa el fenómeno delictivo más allá de los registros oficiales. En esta sección se examinan primero tres indicadores clave que reflejan los temores y riesgos que la ciudadanía asocia a su vida cotidiana, el peso de la seguridad en la agenda pública y política, y la magnitud real de la exposición al delito. En conjunto, estos indicadores ofrecen una visión complementaria para interpretar tanto la preocupación social como la experiencia directa frente a la delincuencia:

- Percepción de inseguridad
- Seguridad como demanda prioritaria
- Victimización

A continuación, se analiza la confianza en las instituciones encargadas de garantizar la seguridad y administrar justicia. Esta confianza constituye un componente esencial para la legitimidad del Estado y la efectividad de sus políticas. Su nivel de aceptación social no solo refleja percepciones sobre el desempeño institucional, sino que también influye en la disposición de la población a colaborar con las autoridades, denunciar delitos, cumplir la ley y reconocer su autoridad. En esta sección se analizan las tendencias de confianza pública hacia dos actores centrales en la respuesta frente al delito:

- Confianza en la Policía
- Confianza en el Poder Judicial

El análisis de la dimensión subjetiva de la seguridad se basa en diversas fuentes de información, incluyendo encuestas nacionales e internacionales, con el objetivo de ofrecer una visión rigurosa y actualizada de estas dimensiones. Si bien existen limitaciones metodológicas –particularmente en lo que refiere a la disponibilidad de datos locales, periódicos y comparables–, el análisis busca contribuir al debate informado sobre victimización y políticas de seguridad, destacando la importancia de abordar tanto los aspectos objetivos como los subjetivos de este complejo fenómeno social.

4.1 PERCEPCIÓN DE INSEGURIDAD

La percepción de inseguridad constituye uno de los principales indicadores subjetivos del clima social en materia de seguridad pública. AECA se encuentra trabajando actualmente con el Instituto Nacional de Victimización (INE) en la implementación de la Encuesta Nacional de Victimización 2025, que permitirá profundizar ampliamente en esta dimensión.

Mientras tanto, contamos con tres fuentes de información paralelas:

- Encuesta Nacional de Victimización 2017 (Ministerio del Interior, 2017): relevó a personas de 18 años y más en localidades de más de 1.000 habitantes, mediante una muestra probabilística de 7.634 entrevistas efectivas, con 94,7 % de respuesta. La cobertura distinguió zonas de Montevideo, Canelones y el resto del país, utilizando un cuestionario electrónico basado en estándares internacionales.
- Módulo de victimización de la Encuesta Continua de Hogares (INE, 2024): dirigida al universo de todos los hogares particulares del país, con un diseño muestral por conglomerados múltiples y rotación semestral, permite estimaciones mensuales con cerca de 10.000 hogares efectivos. La primera recolección se realizó durante el segundo semestre de 2024 y relevó información sobre percepción, victimización y denuncia para una cantidad limitada de delitos.
- Latinobarómetro (2013-2024): es una encuesta anual realizada por la Corporación Latinobarómetro. El margen de error de cada país ronda el 3 %. Esta encuesta permite comparar variables clave como la democracia, la satisfacción con la vida, la percepción institucional y la victimización, a lo largo del tiempo y entre países.

En primer lugar, la Encuesta Nacional de Victimización 2017 incluyó la pregunta: "En términos de delincuencia, ¿considera que vivir en su barrio es...?" A nivel nacional, el 61,9 % de las perso-

nas consideraba su barrio seguro o muy seguro, mientras que el 38,1 % lo percibía como inseguro o muy inseguro. Las diferencias regionales son marcadas. En Montevideo, apenas el 53,3 % consideraba seguro o muy seguro su barrio, mientras que el 46,7 % expresaba inseguridad. Canelones presentaba un panorama levemente más favorable, con un 58,6 % que se sentía seguro o muy seguro, y un 41,4 % inseguro o muy inseguro. En contraste, el interior del país mostraba percepciones significativamente más positivas: allí, el 71,6 % de las personas consideraba seguro o muy seguro su barrio y solo el 28,4 % lo evaluaba como inseguro o muy inseguro (Ministerio del Interior, 2017).

A su vez, datos más recientes relevados por el módulo de victimización de la Encuesta Continua de Hogares (ECH) en el segundo semestre de 2024, permiten aproximarse al mismo fenómeno desde otra perspectiva cotidiana: la seguridad percibida al caminar solo por el barrio durante la noche. En este caso, el 58 % de la población uruguaya manifestó sentirse segura, mientras que el 42 % expresó sensaciones de inseguridad (INE, 2025).

Finalmente, la Corporación Latinobarómetro (2024) indaga desde 2013 en el grado de preocupación que genera la posibilidad de ser víctima de un hecho violento. Entre 2013 y 2023 se observa una persistencia elevada de esta preocupación, con variaciones relevantes tanto en su magnitud como en su intensidad. En 2013, el 83,8 % expresó preocupación por ser víctima de un delito violento, el valor más alto registrado. Esta proporción descendió ligeramente en 2015 (79,4

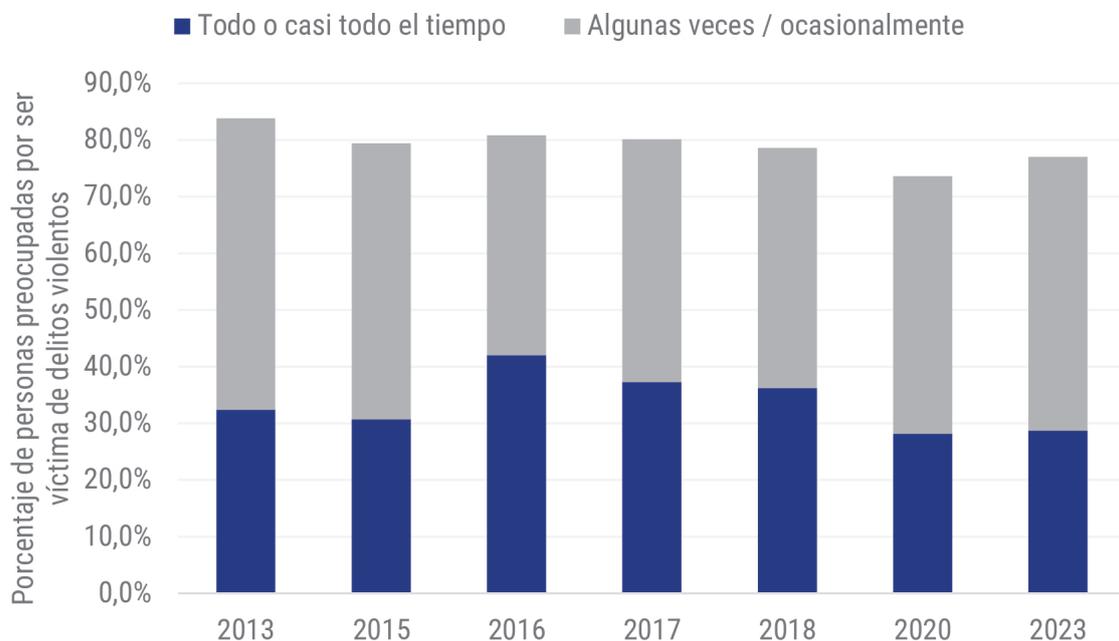
%) y se mantuvo en torno al 80 % en los años siguientes. Posteriormente, los niveles bajaron a 73,6 % en 2020, con un repunte en 2023 (77 %). En todo caso, los datos muestran que tres cuartas partes de la población continúan manifestando alguna forma de preocupación por ser víctimas de un delito violento.

Dentro de esta mayoría, destaca la evolución de quienes declaran sentirse preocupados “todo o casi todo el tiempo”, una categoría que permite captar los niveles más intensos de temor. En 2013, este grupo representaba el 32,4 % de la población, pero en 2016 se produjo un salto abrupto: el 42 % de los encuestados manifestó

una preocupación constante, el valor más alto de toda la serie. En los años siguientes, este nivel de preocupación fue disminuyendo de forma progresiva. En 2017, el 37,3 % de las personas seguía manifestando preocupación constante; en 2018, el 36,2 %; en 2020, el 28,2 %; y en 2023, el 28,7 %. Aunque el descenso respecto al pico de 2016 es claro, los valores recientes muestran que casi una tercera parte de la población continúa viviendo con un temor intenso y sostenido ante la posibilidad de ser víctima de violencia (Corporación Latinobarómetro, 2024).

En conjunto, los distintos indicadores de percepción subjetiva permiten una lectura complementaria

Gráfico 19. Evolución de la preocupación que genera la posibilidad de ser víctima de un delito violento (Uruguay, 2013-2023).



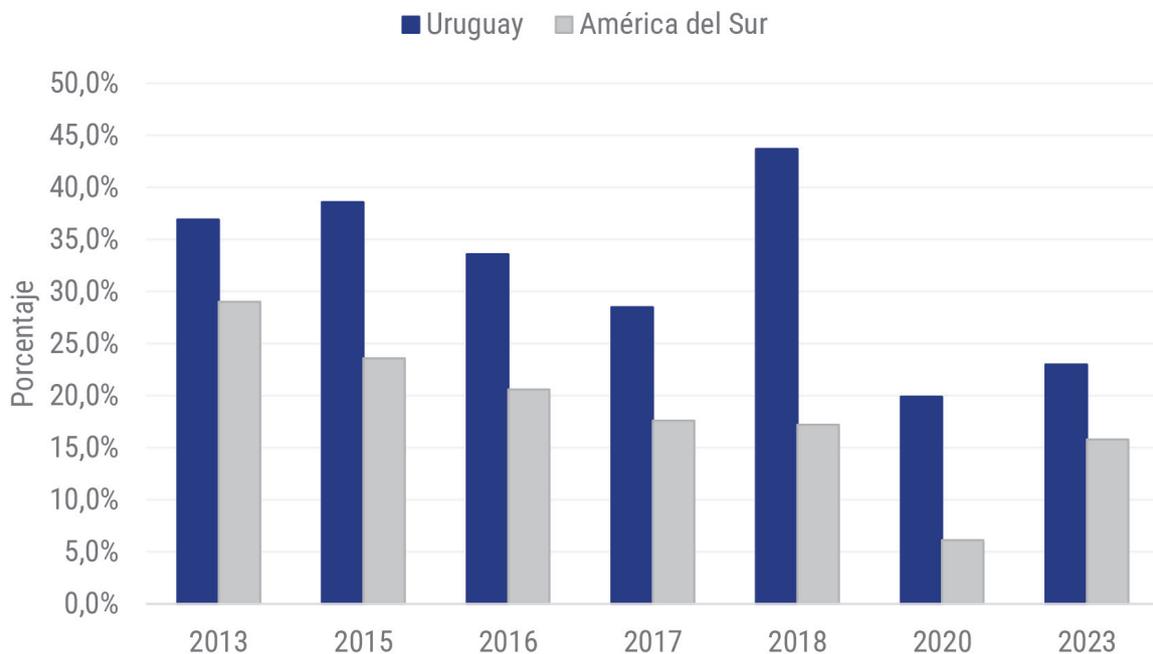
Fuente: Elaborado por AECA en base a datos de Corporación Latinobarómetro (2024).

taria del clima social en materia de inseguridad. La mayor parte de la población declara sentirse segura en su entorno barrial, pero estos niveles de seguridad percibida coexisten con una proporción importante de personas que manifiestan temor, especialmente en áreas urbanas. Montevideo y Canelones concentraban en 2017 los niveles más altos de inseguridad subjetiva, en contraste con el interior del país, donde predominaba una percepción más favorable. A nivel temporal, los datos del Latinobarómetro muestran que la preocupación por ser víctima de un delito violento ha sido sostenidamente alta, si bien con un descenso reciente sobre la preocupación más aguda o vivida “todo o casi todo el tiempo”.

4.2 SEGURIDAD COMO DEMANDA PRIORITARIA

Otro indicador relevante sobre la percepción ciudadana en materia de seguridad es el porcentaje de personas que señalan la delincuencia o la seguridad pública como el principal problema del país. Este dato permite captar el lugar que ocupa la inseguridad en la agenda social y política, más allá de la experiencia personal de victimización. Al tratarse de una pregunta abierta —donde las personas pueden mencionar cualquier problema nacional, desde el desempleo hasta la corrupción—, el peso de la inseguridad refleja no solo preocupación, sino también priorización subjetiva frente a otros desafíos públicos.

Gráfico 20. Evolución del porcentaje de la población que considera a la “Delincuencia / Seguridad Pública” como principal problema del país (Uruguay y promedio de América del Sur*, 2013-2023)



Fuente: Elaborado por AECA en base a datos de Corporación Latinobarómetro (2024).

*Se promedia el porcentaje de los siguientes países: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

**Se reportan los años en los que se realizaron encuestas de Latinobarómetro en el período analizado.

Desde 2009, la inseguridad se ha consolidado como la principal preocupación de los uruguayos, con la única excepción del período marcado por la pandemia de COVID-19 (Equipos Consultores, 2025). En perspectiva comparada, Uruguay se ha ubicado de manera sistemática por encima del promedio de América del Sur en este indicador. Entre 2013 y 2023, la proporción de uruguayos que identificó a la delincuencia como el principal problema del país superó al promedio regional en todos los relevamientos, llegando en algunos casos a una brecha superior a 20 puntos porcentuales. Esta diferencia alcanzó su punto máximo en 2018, cuando el 43,7 % de la población en Uruguay señaló la inseguridad como su principal preocupación, frente a un 17,2 % en el promedio regional (Corporación Latinobarómetro, 2024). No obstante, esta mayor centralidad del tema en la agenda pública uruguaya podría responder no solo a la incidencia de la delincuencia, sino también a un menor grado de habituación de la población, así como a la menor gravedad relativa o percibida de otros problemas públicos.

A nivel nacional, la proporción de personas que identificaba la delincuencia o la seguridad pública como el principal problema del país se mantuvo relativamente estable entre 2013 y 2016, oscilando entre el 33,6 % y el 38,6 %. En 2017 se registró una baja significativa (28,5 %), pero al año siguiente se produjo un salto abrupto hasta el 43,7 %, el valor más alto de toda la serie. A partir de 2018, la tendencia volvió a revertirse con una caída pronunciada: el valor descendió a 19,9 % en 2020. Esta moderación indica un desplazamiento en las prioridades ciudadanas, en un contexto

marcado por preocupaciones en torno a la situación económica y a la pandemia de COVID-19. En 2023 el valor se ubicó en 23,0 %, reflejando una leve recuperación, pero sin alcanzar niveles previos a la pandemia (Corporación Latinobarómetro, 2024).

ACTITUDES HACIA EL CASTIGO PENAL EN URUGUAY

Según un estudio del Observatorio del Proceso Penal Uruguayo (2019), existe un clima social fuertemente punitivo en Uruguay:

- **Preferencia por la prisión:** entre 78–80 % apoya la privación de libertad en delitos como rapiña, lesiones y hurtos.
- **Penas más severas:** 60 % respalda endurecer las sanciones a adolescentes, equiparándolas a las de adultos. Un 25 % avala la pena de muerte para homicidas (14 % cuando se plantea la alternativa de cadena perpetua).
- **Edad de responsabilidad penal:** dos tercios de los encuestados son partidarios de reducirla a 16 años y, uno de cada cinco, a 14 años.
- **Excesos policiales:** más de la mitad admite la ocurrencia de abusos policiales si ello sirve para controlar el crimen.

En conjunto, estas actitudes reflejan altas expectativas de endurecimiento legal, desconfianza en la rehabilitación y tensión entre derechos y seguridad pública.

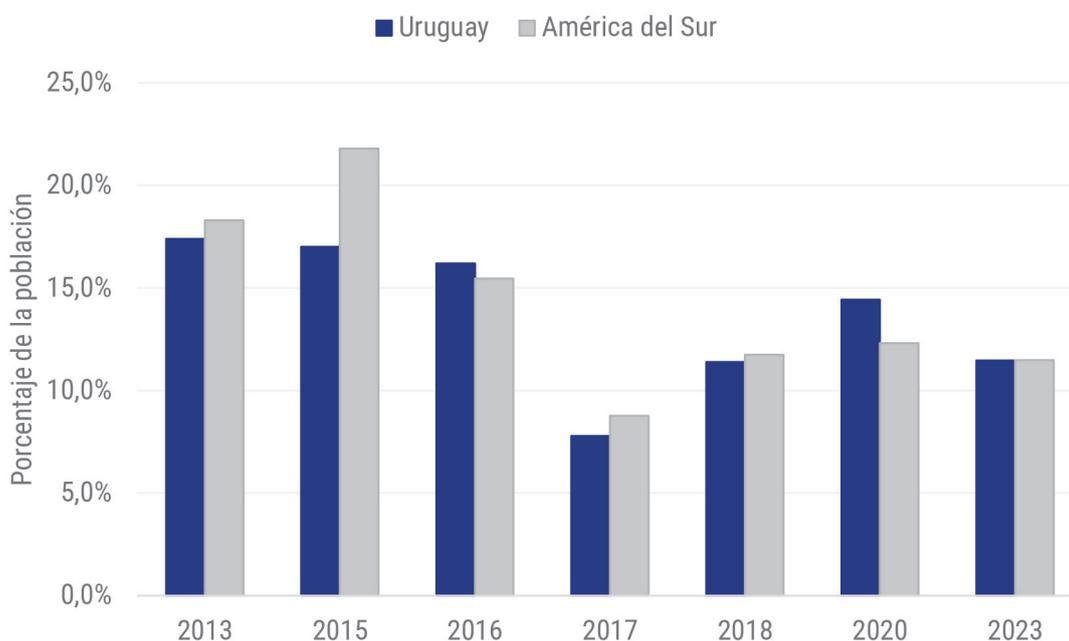
4.3 VICTIMIZACIÓN

El indicador de victimización autorreportada permite aproximarse a la experiencia directa de las personas con el delito, captando dimensiones que muchas veces no quedan reflejadas en las estadísticas oficiales. El Informe Latinobarómetro (Corporación Latinobarómetro, 2024) recoge esta información a través de la pregunta: “¿Ha sido Ud. o algún pariente asaltado, agredido, o víctima de un delito en los últimos doce meses?”, con opciones de respuesta que distinguen entre la experiencia personal y la de terceros. A efectos analíticos, se considera únicamente la experiencia personal de victimización —es decir, la suma de quienes respondieron “usted” o “ambos”—, dado que una

persona puede dar cuenta con mayor certeza de su propia vivencia que de la de un familiar. Además, este criterio evita el ruido que podría introducirse por la distinta cantidad de familiares que tienen las personas o por las ambigüedades en torno al concepto mismo de “familiar”.

Desde una perspectiva comparada, la evolución de Uruguay presenta una trayectoria muy similar a la del promedio de América del Sur. En todos los años del período 2013–2023, los valores de victimización personal en Uruguay se ubicaron cerca del promedio regional, siendo algo superiores en algunos años específicos e inferiores en otros, pero variando casi siempre en la misma dirección. Esta proximidad en los niveles y en el ritmo de

Gráfico 21. Evolución del porcentaje de la población que ha sido asaltado, agredido o víctima de algún delito en los últimos 12 meses (Uruguay y promedio de América del Sur*, 2013-2023)



Fuente: Elaborado por AECA en base a datos del Latinobarómetro.

*Se promedia el porcentaje de los siguientes países: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

**Se reportan los años en los que se realizaron encuestas de Latinobarómetro en el período analizado.

cambio sugiere nuevamente que la victimización en Uruguay no es simplemente un fenómeno local, sino que responde a patrones regionales compartidos en términos de exposición al delito y sus oscilaciones a lo largo del tiempo.

En el período 2013–2016, el porcentaje de personas en Uruguay que reportó haber sido víctima de un delito en los últimos doce meses se mantuvo relativamente estable, con valores entre el 16 % y el 17 %. En 2017 se produjo una caída abrupta hasta el 7,8 %, el registro más bajo de toda la serie. A partir de ese punto, el indicador mostró una recuperación, estabilizándose en valores que oscilan entre el 11 % y el 14 %. Esta trayectoria sobre el final del período sugiere una estabilización en niveles algo inferiores a los observados al inicio de la década.

Al observar de forma conjunta la evolución en Uruguay de la victimización y de la percepción de la seguridad pública como principal problema del país, se advierten trayectorias parcialmente asociadas, aunque no siempre coincidentes. Entre 2013 y 2016, ambos indicadores se mantuvieron en niveles relativamente altos y estables. En 2017 se registró una caída simultánea tanto en la victimización (7,8 %, el valor más bajo de la serie) como en la preocupación por la seguridad (28,5 %). Sin embargo, en 2018, mientras la preocupación ciudadana por la delincuencia aumentó bruscamente (43,7 %), el nivel de victimización mostró una recuperación más moderada (11,4 %). A partir de entonces, ambos indicadores siguieron oscilando sin un patrón claro. Sin embargo, puede señalarse que los datos analizados sugieren que la preocu-

pación por la seguridad no depende únicamente de la experiencia directa de victimización.

Estos resultados van en línea con la literatura nacional e internacional, que sugiere que la preocupación por la seguridad no está determinada únicamente por la experiencia directa de victimización, sino que responde también a factores más amplios, como la existencia de preocupaciones alternativas, la percepción del riesgo, la influencia de los medios de comunicación, el relato de terceros y el clima social general. Por eso, el perfil de quienes sufren mayores niveles de victimización (hombres jóvenes) difiere de quienes se sienten más inseguros (mujeres de edad avanzada). Incluso personas que nunca han sido víctimas de un delito pueden sentir altos niveles de inseguridad si perciben que los hechos delictivos son frecuentes o cercanos, o si identifican señales de deterioro en el orden público (Wilson & Kelling, 2008). De esta manera, la inseguridad se configura como un fenómeno socialmente construido, en el que confluyen tanto experiencias personales como representaciones colectivas y narrativas dominantes sobre el crimen y la violencia (Kessler, 2009; Paternain, 2013).

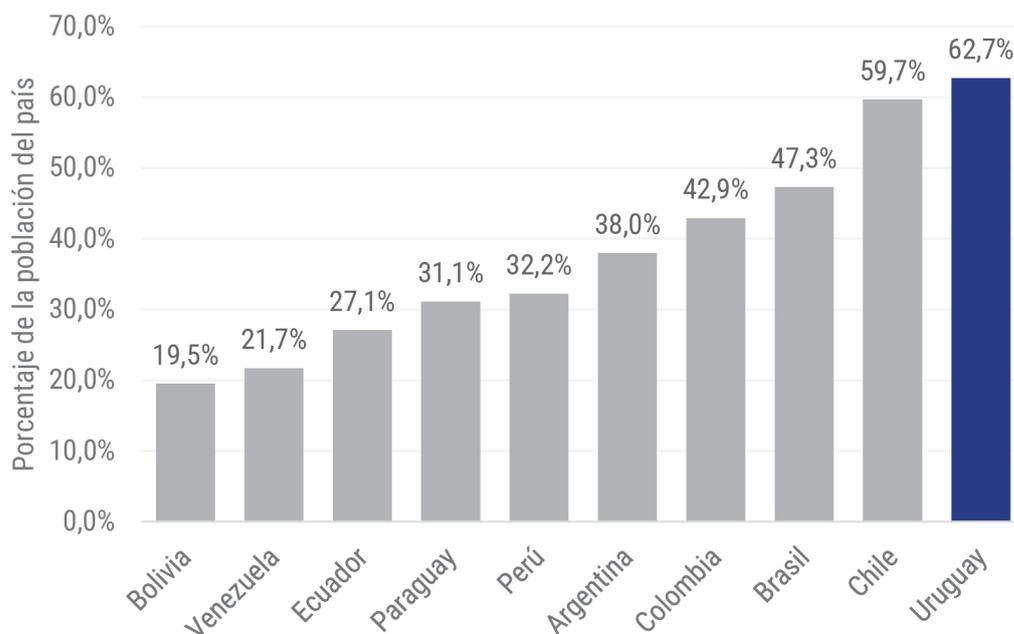
4.4 CONFIANZA EN LA POLICÍA

Cuando los ciudadanos no confían o creen en la legitimidad de la institución policial, hay menos cooperación y cumplimiento de la ley, así como mayores posibilidades de involucrarse en comportamientos delictivos y violentos (Tyler, 1990). Lamentablemente, casi todas las instituciones policiales de América Latina y el Caribe (ALC) su-

fren de altos niveles de desconfianza ciudadana. Entre las principales razones de esa desconfianza se encuentran el rol de las instituciones policiales de la región en los períodos autoritarios, su baja eficacia en la prevención del delito, la corrupción, los abusos policiales y el uso excesivo de la fuerza (Corbacho et al., 2015; Malone & Dammert, 2020). A su vez, datos del Barómetro de las Américas sugieren que la confianza en el Poder Ejecutivo es el predictor más fuerte de la confianza en la policía nacional. También que las mujeres, los residentes en zonas rurales y los encuestados de mayor edad o con menor nivel educativo son más propensos a expresar esa confianza (Heffernan, 2024).

Si bien los datos y las investigaciones sobre el tema son escasos en Uruguay, las encuestas de opinión pública sugieren que la confianza pública en la policía es más alta que en la mayor parte de la región. Según el Informe Latinobarómetro 2024, mientras en ALC solo el 36 % de los habitantes confía "algo" o "mucho" en la policía, en Uruguay este porcentaje se eleva al 62,7 %, el más alto entre los 19 países encuestados (Corporación Latinobarómetro, 2024). Se obtuvieron resultados similares en la Encuesta Nacional de Victimización 2017, según la cual el 60 por ciento de los encuestados declaraba tener confianza en la policía, mientras que el 51 por ciento se mostraba satisfecho con la forma en que la policía había

Gráfico 22. Porcentaje de la población que expresa "Mucha/Algo de confianza" en la Policía (América del Sur - 2023)



Fuente: Elaborado por AECA en base a datos de Corporación Latinobarómetro (2024).

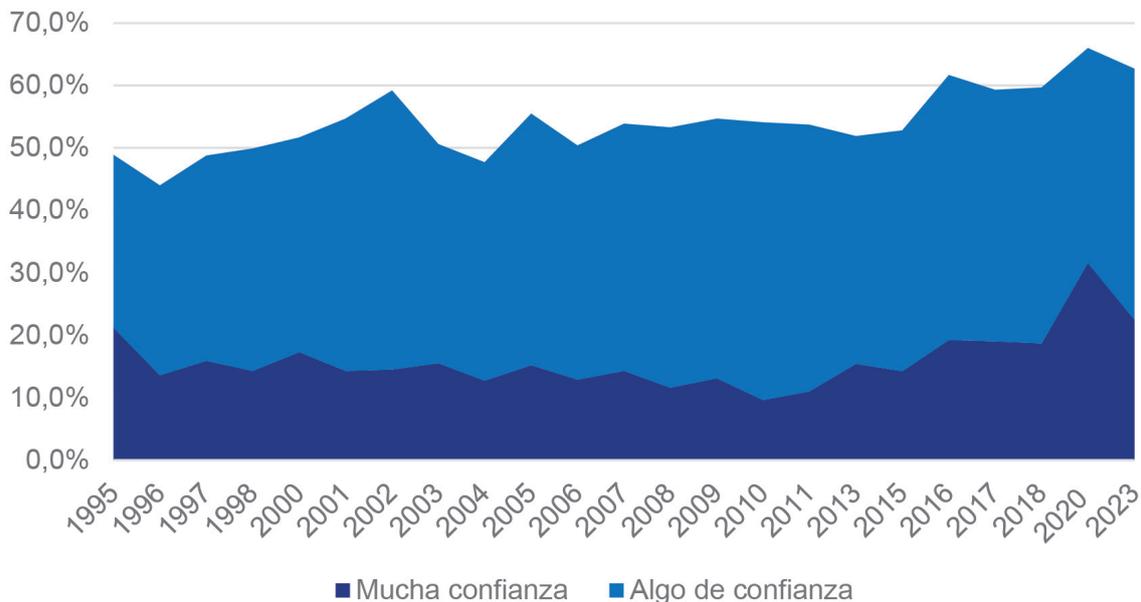
gestionado su denuncia, y el 71 por ciento con el tratamiento ofrecido al denunciante (Ministerio del Interior, 2017).

De acuerdo con el Informe Latinobarómetro, la confianza en la policía uruguaya ha mostrado una tendencia general al alza en las últimas décadas, aunque con ciertos retrocesos puntuales. En 1995, año inicial de la serie, solo el 48,9 % de la población declaraba confiar algo o mucho en la institución policial. Desde entonces, el indicador creció de manera gradual y, a partir de 2016, la mejora se volvió más marcada, alcanzando niveles de entre 59 % y 63 % en los últimos años. El punto más alto se registró en

2020, con un 65,3 %, mientras que en 2023 se constató una leve caída hasta el 62,7 % (Corporación Latinobarómetro, 2024).

Esta evolución sugiere una mejora sostenida en la percepción ciudadana de la Policía Nacional del Uruguay a lo largo de las últimas décadas. El crecimiento de más de 10-15 puntos porcentuales entre 1995 y 2023 refleja un proceso de fortalecimiento institucional en términos de legitimidad social. Dado que la percepción de inseguridad se mantuvo estable durante el período, la mejora en la confianza ciudadana puede atribuirse a múltiples factores: desde transformaciones operativas y mejoras en la relación con la ciudadanía, hasta

Gráfico 23. Evolución del porcentaje de la población que expresa "algo o mucha confianza" en la Policía (Uruguay, 1995-2023)



Fuente: Elaborado por AECA en base a datos de Corporación Latinobarómetro (2024).
 *Se reportan los años en los que se realizaron encuestas de Latinobarómetro en el período analizado.

el modo en que se ha gestionado la política de seguridad y la comunicación pública. En el contexto regional, donde la desconfianza hacia las fuerzas policiales es una constante, este recorrido adquiere especial valor: Uruguay no solo evita la erosión institucional que afecta a buena parte de los cuerpos policiales de ALC, sino que se posiciona como uno de los pocos países donde la confianza ciudadana en la Policía ha crecido de forma sostenida (Sanjurjo & Trajtenberg, 2022).

4.5 CONFIANZA EN EL PODER JUDICIAL

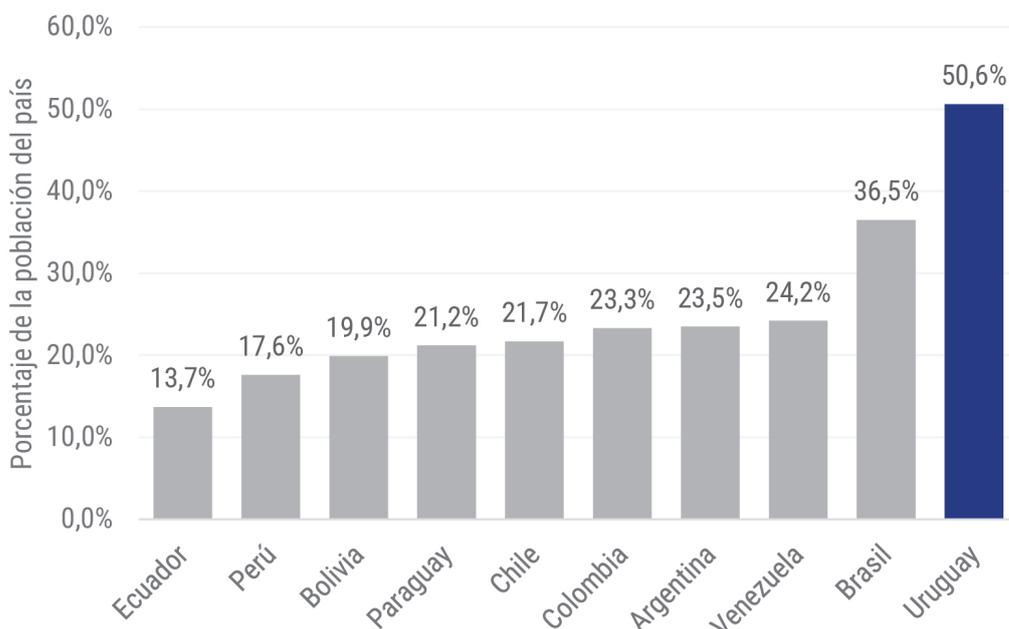
En comparación con otros países de América del Sur, Uruguay también se posiciona favorablemente en términos de confianza ciudadana en el Poder Judicial. Según el Informe Latinobarómetro 2024, el 50,6 % de la población uruguaya manifestó “algo” o “mucho” confianza en la Justicia, ubicándose como el país que expresa mayor nivel de confianza de la región. Este valor supera ampliamente el promedio regional de 25,2 % y contrasta con los bajos niveles observados en países como Ecuador (13,7 %), Perú (17,6 %) y Bolivia (19,9 %), pero también con los niveles de sus vecinos Brasil (36,5 %) y Argentina (23,5 %) (Corporación Latinobarómetro, 2024). Aunque los niveles de confianza en la Justicia uruguaya son menores a los que registra la Policía uruguaya, el posicionamiento comparado sigue siendo destacable y un valor a cuidar.

En el plano nacional, sin embargo, la trayectoria de la confianza en el Poder Judicial entre 2013 y 2023 ha sido más irregular. En 2013, el 48,7 % de la po-

blación declaraba confiar en la Justicia, una proporción que creció levemente en 2015 (51,1 %) pero cayó en los años siguientes. En 2016, la confianza descendió al 46,7 %, y en 2017 cayó con fuerza hasta el 40,9 %, alcanzando su punto más bajo en 2018, con solo un 38,7 % de respuestas positivas. Recién en 2020 se observa una recuperación significativa (56,0 %), seguida de una estabilización en 2023 (50,6 %), similar a los valores de comienzos del período.

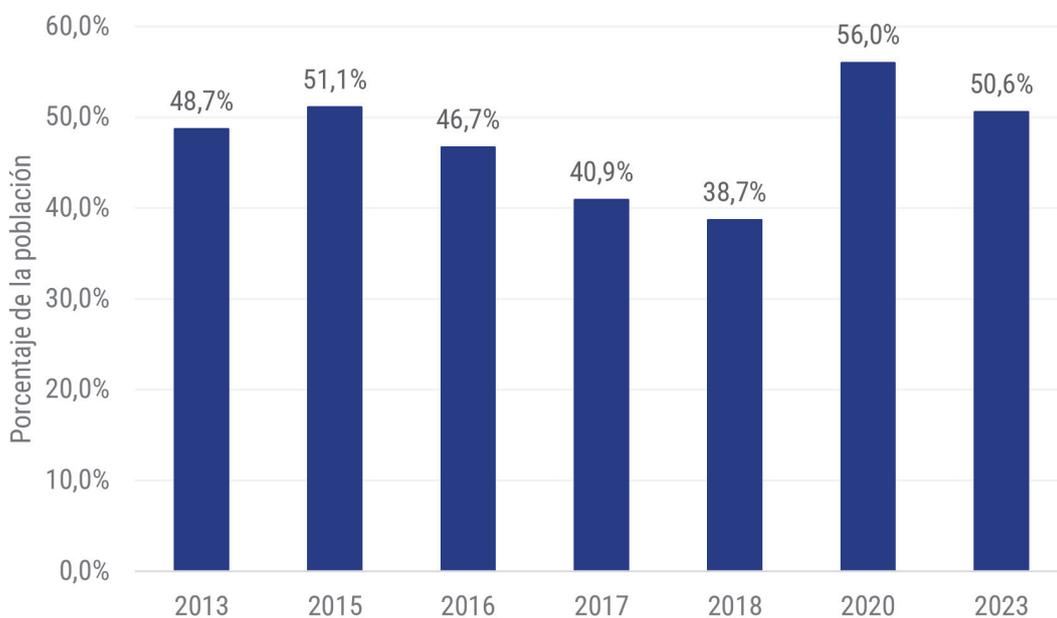
Esta trayectoria revela una legitimidad institucional más frágil que la observada en el caso de la Policía. Aunque el Poder Judicial logró recuperar parte del respaldo perdido tras el deterioro registrado entre 2016 y 2018, no muestra una tendencia ascendente sostenida. En consecuencia, la confianza ciudadana en la Justicia uruguaya parece estar más expuesta a factores coyunturales, reflejando una relación más volátil con la opinión pública. No obstante, en comparación con el resto de la región, el país se mantiene entre los mejor posicionados, lo que sugiere que, pese a sus fluctuaciones, la percepción de legitimidad judicial en Uruguay conserva una base relativamente sólida en el contexto latinoamericano (Sanjurjo & Arigón, 2022).

Gráfico 24. Porcentaje de la población que expresa "Mucha/Algo de confianza" en el Poder Judicial (América del Sur - 2023)



Fuente: Elaborado por AECA en base a datos de Corporación Latinobarómetro (2024).

Gráfico 25. Evolución del porcentaje de la población que expresa "Mucha/Algo de confianza" en el Poder Judicial (Uruguay, 2013-2023)



Fuente: Elaborado por AECA en base a datos de Corporación Latinobarómetro (2024).
 *Se reportan los años en los que se realizaron encuestas de Latinobarómetro en el período analizado.

4.6 LIMITACIONES METODOLÓGICAS Y OPORTUNIDADES DE MEJORA

La principal limitación estructural para el análisis riguroso de la percepción ciudadana sobre la seguridad y las instituciones vinculadas es la ausencia de una trayectoria sostenida de encuestas de victimización en Uruguay. A diferencia de lo que ocurre con otros indicadores sociales o económicos, el país carece de una medición periódica y comparable que permita observar la evolución de la victimización y de las percepciones ciudadanas en el tiempo, así como su contraste en perspectiva internacional. Esta carencia genera una dependencia excesiva de los registros administrativos que, al no poder cotejarse con fuentes independientes, se enfrentan a sospechas recurrentes de manipulación o distorsión. Además de afectar su legitimidad, ello debilita las bases de información sobre las que debería apoyarse el diseño, la evaluación y el debate público en materia de políticas de seguridad.

En este escenario, los indicadores de victimización y confianza ciudadana provistos por instituciones internacionales —como la Corporación Latinobarómetro y el Barómetro de las Américas— constituyen insumos relevantes para dar seguimiento a estas dimensiones en perspectiva comparada. No obstante, su alcance es limitado: incluyen apenas un número reducido de preguntas sobre victimización y seguridad en cada ola de medición, por lo que deben ser entendidos como un complemento, y no como un sustituto, de una estrategia estatal de producción de información local, periódica y de calidad.

En este sentido, la Encuesta Nacional de Victimización 2025 —desarrollada conjuntamente por el Ministerio del Interior y el Instituto Nacional de Estadística— representa una oportunidad estratégica para revertir esta debilidad estructural. Su verdadero valor, sin embargo, radicará en la capacidad de consolidarse como un instrumento sostenido, periódico y comparable en el tiempo, que permita generar series longitudinales. Solo bajo estas condiciones podrá aportar evidencia sólida sobre los niveles de victimización, las características del delito no reportado, el perfil de las personas afectadas y la confianza pública en el sistema de justicia penal. Un andamiaje de información de este tipo resulta fundamental para superar las actuales limitaciones de legitimidad de los registros administrativos y fortalecer la capacidad del Estado para comprender el fenómeno delictivo y diseñar políticas de seguridad más eficaces y basadas en evidencia.

4.7 RESUMEN

Esta sección ha ofrecido un análisis de las dimensiones subjetivas e institucionales de la seguridad pública en Uruguay, destacando tanto las percepciones ciudadanas como los patrones de victimización y confianza institucional. La seguridad se ha consolidado como una de las principales demandas sociales en el país, ocupando un lugar prioritario en la agenda pública durante los últimos años, con excepción del período marcado por la pandemia de COVID-19.

En cuanto a la percepción de inseguridad, los datos revelan diferencias geográficas significativas,

siendo Montevideo la zona con mayores niveles de preocupación ciudadana. A nivel nacional, aproximadamente tres cuartas partes de la población manifiesta inquietud por ser víctima de violencia, aunque se observa una moderación reciente en los niveles más extremos de preocupación. Esta percepción también se refleja en cómo la delincuencia ha sido sistemáticamente identificada como el principal problema del país por parte de la ciudadanía desde 2009, alcanzando su punto máximo en 2018, cuando el 43,7% de los uruguayos la señaló como su mayor preocupación.

La experiencia directa de victimización muestra una evolución estable con tendencia levemente descendente, sin correlación directa con la percepción de inseguridad, lo que sugiere la influencia de factores como la cobertura mediática y narrativas sociales. Uruguay sigue patrones similares al promedio regional en esta materia, sin presentar variaciones significativas.

En el ámbito institucional, Uruguay se distingue favorablemente en el contexto latinoamericano, particularmente en lo que respecta a la confianza en su cuerpo policial, que supera el 60% y muestra una tendencia al alza. El Poder Judicial, si bien con mayores fluctuaciones, también se mantiene por encima de los promedios regionales, reflejando una base de legitimidad institucional relativamente sólida.

Entre los hallazgos más relevantes se constata la persistencia de niveles de preocupación por el delito arraigados entre los uruguayos, así como el posicionamiento privilegiado de las instituciones

uruguayas comparadas con sus pares regionales. Este análisis subraya la complejidad multidimensional de la seguridad pública, donde convergen factores objetivos y subjetivos que requieren aproximaciones diferenciadas pero complementarias, todo ello en un contexto donde la seguridad sigue ocupando un lugar prioritario en la agenda pública nacional.

No obstante, persisten desafíos metodológicos significativos, principalmente la carencia de encuestas de victimización periódicas que permitan un monitoreo más preciso y una mayor desagregación territorial de los datos disponibles. La implementación de la Encuesta Nacional de Victimización 2025 se presenta como una oportunidad estratégica para superar estas limitaciones, siempre y cuando se garantice su continuidad futura y periódica, y se complemente con otros sistemas de información.

5. CONCLUSIONES

Como complemento del Diagnóstico General de la Criminalidad y la Violencia en Uruguay (Ministerio del Interior, 2025b), el presente informe ha proporcionado un análisis sobre facilitadores del crimen y la violencia, la respuesta institucional y la percepción ciudadana en materia de seguridad pública en Uruguay, en el marco del Plan Nacional de Seguridad Pública (2025-2035). A continuación, se resumen los hallazgos más relevantes y se plantean reflexiones críticas para orientar futuras políticas y estrategias.

FACILITADORES DE LA VIOLENCIA Y EL DELITO: ARMAS DE FUEGO Y CONSUMO DE DROGAS

Uruguay enfrenta desafíos de gran magnitud vinculados tanto a la proliferación y el uso ilegal de armas de fuego como al consumo de drogas, legales e ilegales. Diversas estimaciones internacionales indican que el país se ubica a la cabeza de la región en ambas dimensiones, fenómeno que podría relacionarse con su ingreso per cápita, el más alto de América Latina y el Caribe (ALC). Estos factores no solo guardan una relación directa con la violencia y la criminalidad, sino que además expresan dinámicas sociales y económicas más profundas que atraviesan a la sociedad uruguaya.

Proliferación y uso ilegal de armas de fuego:

- Uruguay es uno de los países con mayor cantidad de armas por habitante en ALC, con 617.327 armas registradas en 2024 (1 por cada 5,7 habitantes). Este fenómeno, aunque históricamente arraigado, ha adquirido mayor letalidad en las últimas décadas, coincidiendo con un aumento del 87 % en la tasa de homicidios entre 2011 y 2024, y un aumento paralelo del porcentaje de homicidios cometidos con armas de fuego.
- Los delitos relacionados con armas (disparos, tenencia ilegal y tráfico) han crecido un 300 % entre 2013 y 2024, con un desplazamiento territorial hacia el interior del país, evidenciando una descentralización del fenómeno.
- Un dato sorprendente es la disminución en el porcentaje de suicidios cometidos con armas de fuego (del 25 % en 2013 al 20 % en 2024), lo que contrasta con el aumento en su proliferación y uso ilegal. Se requieren estudios específicos para explicar esta aparente contradicción.

Consumo de drogas legales e ilegales:

- El alcohol sigue siendo la sustancia más consumida, con un 88,9 % de prevalencia de vida en 2024, aunque el uso problemático ha aumentado, afectando al 8,1 % de la población.
- El cannabis, regulado desde 2013, es la droga psicoactiva más consumida entre las analizadas (32,9 % de prevalencia de vida), con un mercado en transformación donde el acceso legal ha desplazado parcialmente al narcotráfico tradicional.
- La cocaína y la pasta base presentan patrones de consumo más problemáticos, especialmente en poblaciones vulnerables. Se estima que en 2018 había entre 8.400 y 9.900 personas en Montevideo y su área metropolitana con un consumo problemático de pasta base, aunque con una disminución respecto a años anteriores. No existen datos más recientes.

REFLEXIÓN CRÍTICA:

La relación entre estos factores de riesgo y la violencia es compleja y no siempre directa. Tanto la proliferación de armas de fuego como el consumo de drogas adquiere riesgos diferenciales en contextos de exclusión y criminalidad. Es esencial abordar estos problemas desde enfoques integrales que combinen control, prevención y reducción de daños, evitando soluciones simplistas o meramente represivas.

GESTIÓN DE LA RESPUESTA PENAL: RECURSOS Y EFECTIVIDAD

El informe evalúa la capacidad del Estado para responder al delito y la violencia a través de la dotación de recursos, el funcionamiento del sistema de justicia penal y el uso letal de la fuerza policial.

Dotación de recursos:

- Tras una fuerte expansión entre 2003 y 2012, el gasto público en seguridad creció un 21 % en términos reales entre 2013 y 2024, aunque su peso relativo dentro del gasto total disminuyó levemente (del 5,61 % al 5,02 %).
- La distribución de recursos humanos y vehiculares es desigual, con departamentos como Flores y Treinta y Tres mostrando tasas más altas que áreas densamente pobladas como Montevideo o Canelones. Ello no tiene por qué ser un problema necesariamente, pero no está claro a qué criterios responde la distribución.
- El sistema penitenciario enfrenta tensiones estructurales y críticas. A pesar del aumento del 64% en la población carcelaria en una década, el gasto por persona privada de libertad cayó un 27 % en el mismo período. Esta dinámica supone un sistema sobrecargado y con limitadas capacidades de gestión.

Funcionamiento del sistema de justicia penal:

- Entre 2013 y 2024 la tasa de esclarecimiento de homicidios se mantuvo estable (55–67%), pero con mejoras en años recientes y fuertes contrastes territoriales: Canelones supera el 80%, mientras que Montevideo apenas alcanza el 47,6%. Esta brecha responde tanto a la mayor carga de casos en la capital como a la complejidad de los homicidios asociados al crimen organizado, generalmente sin testigos ni evidencia suficiente.
- Uruguay tiene una de las tasas de encarcelamiento más altas del mundo (444,7 por 100.000 habitantes en 2024), impulsada por políticas penales centradas en la privación de libertad. A su vez, la reincidencia penitenciaria alcanza el 65,6% a los tres años de liberación, lo que cuestiona decididamente la eficacia del sistema en materia de resocialización.
- El uso letal de la fuerza policial se mantiene estable (promedio de 18,8 casos anuales entre 2019 y 2024), con personas fallecidas predominantemente masculinas, jóvenes y concentradas en Montevideo. Los homicidios por abuso de funciones son excepcionales (17 casos en 12 años), pero requieren monitoreo continuo.

REFLEXIÓN CRÍTICA:

El análisis del gasto público en seguridad no permite identificar una relación entre los niveles de inversión y la incidencia delictiva. Como sugiere la literatura internacional, las tasas de criminalidad

presentan un alto grado de inercia y no responden necesariamente a incrementos en el gasto o a cambios en políticas de seguridad cortoplacistas. A su vez, la saturación del sistema penitenciario y las altas tasas de reincidencia señalan la necesidad de reformas profundas que prioricen alternativas al encarcelamiento y enfoques rehabilitadores.

PERCEPCIÓN CIUDADANA: INSEGURIDAD Y CONFIANZA INSTITUCIONAL

La dimensión subjetiva de la seguridad revela un clima social marcado por el temor al delito, aunque con niveles destacables de confianza en las instituciones responsables por la seguridad pública.

Percepción de inseguridad:

- La delincuencia ha sido la principal preocupación ciudadana desde 2009, con un pico del 43,7% en 2018. Aunque esta preocupación disminuyó durante la pandemia, se mantiene como un tema prioritario.
- Montevideo es la zona con mayores niveles de inseguridad percibida, mientras el interior del país muestra percepciones más favorables.

Confianza institucional:

- Uruguay destaca en el contexto regional por su alta confianza en la Policía (62,7% en 2023) y el Poder Judicial (50,6%), aunque esta última muestra mayor volatilidad.

- La confianza en la Policía ha crecido sostenidamente desde 1995, reflejando un fortalecimiento institucional sostenido en términos de legitimidad social.

REFLEXIÓN CRÍTICA:

La desconexión entre la victimización estable y la percepción de inseguridad sugiere que factores como la cobertura mediática y las narrativas sociales también influyen en el clima de temor. La confianza en las instituciones es un activo valioso, pero debe seguir fortaleciéndose mediante transparencia, rendición de cuentas y políticas efectivas.

6. REFERENCIAS

-
- Aboal, D., Campanella, J., & Lanzilotta, B. (2013).** Los costos del crimen en Uruguay (Documento de trabajo del BID # IDB-WP-408). Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Baudean, M., & Rudnitzky, F. (2023).** El crecimiento de la violencia en los mercados de drogas: El caso de Uruguay (2012-2019). *Revista de Ciencias Sociales*, DS-FCS2, 36(53), 89–127. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.26489/rvs.v36i53.4>
- Brandl, S. G. (2019).** *Criminal Investigation* (4a ed.). SAGE Publications.
- Cano, I., & Rojido, E. (2017).** Introducción: la singularidad de la violencia letal en América Latina. *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, 116(September), 7–24.
- Castelli, L., Rossal, M., Keuroglan, L., Ramírez, J., & Suárez, H. (Eds.). (2019).** *Desarmando tramas: dos estudios sobre consumo de drogas y delito en población privada de libertad: Aproximaciones cuantitativas y etnográficas*. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad de la República; Secretaría Nacional de Drogas.
- Castillo, F. del. (2020).** ¿Uruguay tiene una policía preventiva? La situación de la prevención del delito en la reforma policial uruguaya. *Fronteras*, 14(1), 28–40.
- Cohen, M. A., & Bowles, R. (2010).** Estimating Costs of Crime. En A. P. Piquero & D. L. Weisburd (Eds.), *Handbook of Quantitative Criminology* (pp. 143–162). Springer.
- Corbacho, A., Philipp, J., & Ruiz-Vega, M. (2015).** Crime and Erosion of Trust: Evidence for Latin America. *World Development*, 70, 400–415.
- Corporación Latinobarómetro. (2024).** Informe Latinobarómetro 2024. www.latinobarometro.org
- Croci, G., & Chainey, S. (2023).** An Institutional Perspective to Understand Latin America’s High Levels of Homicide. *British Journal of Criminology*, 63(5), 1199–1218. <https://doi.org/10.1093/bjc/azac083>

Croci, G., & Gomez, J. (2025). Breaking the cycle: The role of the criminal justice system in understanding homicide rates. *Journal of Criminal Justice*, 99(April). <https://doi.org/10.1016/j.jcrimjus.2025.102450>

Cruz, J. M. (2016). State and criminal violence in Latin America. *Crime, Law and Social Change*, 66(4), 375–396. <https://doi.org/10.1007/s10611-016-9631-9>

Dammert, L. (2019). Challenges of police reform in Latin America. En R. Sieder, K. Ansolabehere, & T. Alfonso (Eds.), *Routledge Handbook of Law and Society in Latin America* (pp. 1–26). Routledge.

Equipos Consultores. (2025). La inseguridad es el principal problema del país. <https://equipos.com.uy/noticias/La-inseguridad-es-el-principal-problema-del-pais/330>

Giudice, L., Salamano, I., Olmos, R., Fernández, M., & IELSUR. (2022). Acceso, uso e impacto de las armas de fuego en Uruguay. PNUD Uruguay.

Heffernan, A. (2024). ¿Quién confía en la policía? (Perspectivas #164). LAPOP Lab.

Hemenway, D. (2011). Risks and Benefits of a Gun in the Home. *American Journal of Lifestyle Medicine*, 5(6), 502–511. <https://doi.org/10.1177/1559827610396294>

IELSUR. (2016). Menos armas, más seguridad: Aportes para la comprensión de la problemática de las armas de fuego en Uruguay. IELSUR.

INE (Instituto Nacional de Estadística). (2025). Informe sobre percepción de seguridad y victimización: Capítulo de victimización - Encuesta Continua de Hogares. Segundo semestre 2024. Encuesta Continua de Hogares. <https://www.gub.uy/instituto-nacional-estadistica/comunicacion/publicaciones/percepcion-seguridad-victimizacion-segundo-semestre-2024>

JND (Junta Nacional de Drogas). (2006). Pasta Base de Cocaína. Prácticas y Gestión de riesgos en adolescentes uruguayos. Presidencia de la República.

JND (Junta Nacional de Drogas). (2019). Personas, calle, consumos: dos estudios sobre uso de paste base en Uruguay: Aproximaciones cuantitativas y etnográficas. Junta Nacional de Drogas.

JND (Junta Nacional de Drogas). (2024). VIII Encuesta Nacional sobre Consumo de Drogas - Datos preliminares. Secretaría Nacional de Drogas.

Karp, A. (2018). Estimating Global Civilian Held Firearms Numbers. En Small Arms Survey - Briefing Papers (June 2018). Small Arms Survey.

Karpavicius, T., Stavytsky, A., Giedraitis, V. R., Ulvidienė, E., Kharlamova, G., & Kavaliauskaite, B. (2024). What Determines the Crime Rate? A Macroeconomic Case Study. *Economies*, 12(9). <https://doi.org/10.3390/economies12090250>

Kessler, G. (2009). El sentimiento de inseguridad. *Sociología del temor al delito*. Siglo Veintiuno.

Kinosian, S., & Bosworth, J. (2018). Seguridad a la venta: Desafíos y Buenas Prácticas en la Regulación de Empresas Militares y de Seguridad Privadas en América Latina. *El Diálogo*. <https://www.thedialogue.org/wp-content/uploads/2018/03/Security-for-Sale-FINAL-SPANISH.pdf>

Kleck, G. (2019). The effect of firearms on suicide. En J. D. Carlson, K. A. Goss, & H. Shapira (Eds.), *Gun Studies: Interdisciplinary Approaches to Politics, Policy, and Practice* (pp. 309–329). |.

Malone, M. F. T., & Dammert, L. (2020). The police and the public: policing practices and public trust in Latin America. *Policing and Society*, 0(0), 1–16. <https://doi.org/10.1080/10439463.2020.1744600>

MEC (Ministerio de Educación y Cultura). (2022). Un modelo para el diagnóstico del analfabetismo en la población adulta privada de libertad en Uruguay. UNESCO.

Ministerio del Interior. (2017). Encuesta Nacional de Victimización 2017.

Ministerio del Interior. (2023). Reincidencia penitenciaria. Ministerio del Interior.

Ministerio del Interior. (2025a). Boletín semestral de estadísticas criminales. AECA, BS/2025/01.

Ministerio del Interior. (2025b). Diagnóstico general del delito y la violencia en Uruguay. AECA, IT/2025/02.

Morás, L. E., & Trujillo, H. (2015). Armas de fuego en Uruguay. Una revisión exploratoria a partir de datos de la encuesta de Acceso a la Justicia, 2013. *Revista de la Facultad de Derecho, UdelaR*, 38, 183–212.

NIAAA (National Institute on Alcohol Abuse and Alcoholism). (2025). Información sobre el consumo de alcohol entre menores de edad. <https://www.niaaa.nih.gov/publications/informacion-sobre-el-consumo-de-alcohol-entre-menores-de-edad>

Observatorio del Proceso Penal Uruguayo. (2019). Actitudes hacia el castigo penal: ¿Qué tan punitivos somos los uruguayos? Observatorio del Proceso Penal Uruguayo.

PAHO (Pan American Health Organization). (2021). Suicide Mortality in the Americas – Regional Report 2015-2019. Pan American Health Organization.

Paternain, R. (2013). Ya no podemos vivir así. Trilce.

Perez-Vincent, S. M., Puebla, D., Alvarado, N., Mejía, L. F., Cadena, X., Higuera, S., & Niño, J. D. (2024). Los costos del crimen y la violencia: Ampliación y actualización de las estimaciones para América Latina y el Caribe. Banco Interamericano de Desarrollo.

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). (2013). Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina. PNUD.

Queirolo, R. (2020). Uruguay: The first country to legalize cannabis. En T. Decorte, S. Lenton, & C. Wilkins (Eds.), *Legalizing Cannabis: Experiences, Lessons and Scenarios*. Routledge. <https://www.taylorfrancis.com/chapters/edit/10.4324/9780429427794-7/uruguay-rosario-queirolo>

Queirolo, R. (2025). Intended and unintended effects of cannabis regulation in Uruguay. *Policy & Politics*, 53(3), 553–570. <https://doi.org/https://doi.org/10.1332/03055736Y2024D000000051>

RAND Corporation. (2018). The Relationship Between Firearm Availability and Suicide. Gun Policy in America. <https://www.rand.org/research/gun-policy/analysis/essays/firearm-availability-suicide.html>

Sanjurjo, D. (2016). La influencia de la posesión civil de armas de fuego en las tasas de homicidio de América Latina y el Caribe. En Documento de trabajo 1/2016. Real Instituto Elcano.

Sanjurjo, D. (2018). Corrientes y acoplamientos múltiples en Uruguay: La formulación de la Ley de Tenencia Responsable de Armas. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 27(2), 33–56.

Sanjurjo, D. (2020a). Gun Control Policies in Latin America. Palgrave Macmillan.
Sanjurjo, D. (2020b). Violencia armada y proliferación de armas en América Latina. *Diálogo Político*, XXXVI(01), 96–103.

Sanjurjo, D. (2025). Violencia armada y tráfico de armas en América Latina. En *Análisis Carolina*: Vol. 06/2025. https://doi.org/https://doi.org/10.33960/AC_06.2025

Sanjurjo, D., & Arigón, J. (2022). El sistema penal de la República Oriental del Uruguay. En *Atlas do Sistema de Justiça Criminal do Mercosul* (pp. 249–278). Almedina Brasil.

Sanjurjo, D., & Trajtenberg, N. (2022). La Policía Nacional del Uruguay: Historia, modernización y características. *Revista de Derecho*, 25, 174–202. <https://doi.org/10.22235/rd25.2894>

Smart, R., Morral, A. R., Murphy, J. P., Jose, R., Charbonneau, A., & Smucker, S. (2024). The Science of Gun Policy: A Critical Synthesis of Research Evidence on the Effect of Gun Policies in the United States (4a ed.). RAND Corporation. https://www.rand.org/pubs/research_reports/RRA243-9.html

Tenenbaum, G., Fuentes, M., Viscardi, N., Salamano, I., & Espíndola, F. (2021). Relatos de muerte: Homicidios de jóvenes montevideanos en ajustes de cuentas y conflictos entre grupos delictivos. UdelaR.

Tyler, T. R. (1990). Why People Obey the Law. Yale University Press.

UNLIREC (United Nations Regional Centre for Peace, D. and D. in L. A. and the C., & DCAF (Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces). (2016). Armed Private Security in Latin America and the Caribbean: Oversight and accountability in an evolving context. Regional Study. DCAF & United Nations.

UNODC (United Nations Office on Drugs and Crime), & Flemish Peace Institute. (2024). Firearms and Drugs: Partners in Transnational Crime. United Nations.

UNODC (United Nations Office on Drugs and Crime). (2016). World Drug Report 2016. United Nations Publications. <https://doi.org/10.1007/s13398-014-0173-7.2>

UNODC (United Nations Office on Drugs and Crime). (2023). Global Study on Homicide 2023. UNODC.

UNODC (United Nations Office on Drugs and Crime). (2025a). Prison Matters 2025: Global Prison Population and Trends; A Focus on Rehabilitative Environments. United Nations. https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/prison/Prison_brief_2025.pdf

UNODC (United Nations Office on Drugs and Crime). (2025b). UNODC Research - Data Portal. <https://dataunodc.un.org/>

UNODC (United Nations Office on Drugs and Crime). (2025c). World Drug Report. En World Drug Report 2025: Key Findings. United Nations Publications. <https://doi.org/10.1002/97811118929803.ewac0543>

Uruguay-CPP (Comisionado Parlamentario Penitenciario). (2023). Informe Anual 2023. Parlamento del Uruguay.

Vigna, A. (2024). Libro blanco de reforma penitenciaria en Uruguay. Ministerio del Interior y Banco Interamericano de Desarrollo.

Villagra Pincheira, C., Espinoza Mavila, O., & Martínez Mercado, F. (Eds.). (2014). La Medición de la Reincidencia y sus Implicancias en la Política Criminal. Universidad de Chile. <https://bit.ly/3JMnO6g>

Wahl, T. (2024, agosto 14). Eurostat Statistics on Prisons in 2022. EUCRIM. <https://eucrim.eu/news/eurostat-statistics-on-prisons-in-2022/>

Wilson, J. Q., & Kelling, G. L. (2008). Ventanas rotas: La policía y la seguridad en los barrios. En Í. O. de Urbina Gimeno & J. Ponce Solé (Eds.), *Convivencia ciudadana, seguridad pública y urbanismo: Diez textos fundamentales del panorama internacional* (pp. 307–325). Fundación Democracia y Gobierno Local.

World Prison Brief. (2025). Highest to Lowest - Prison Population Total. Institute for Criminal Policy Research. <https://www.prisonstudies.org>

Yukhnenko, D., Sridhar, S., & Fazel, S. (2022). A systematic review of criminal recidivism rates worldwide: 3-year update. Wellcome Open Research, v3. <https://doi.org/10.12688/wellcomeopenres.14970.1>



**Presidencia
Uruguay**



**Ministerio
del Interior**