



**Presidencia
Uruguay**



**Ministerio
del Interior**

Síntesis de los **Encuentros por Seguridad**



**Plan Nacional de
Seguridad Pública**

8 de diciembre de 2025

ADVERTENCIA

Este documento constituye una versión beta, elaborada a partir de casi 150 horas de discusión desarrolladas en el marco de los Encuentros por Seguridad. La síntesis presentada aquí permanece abierta a la recepción de comentarios, sugerencias y observaciones por parte de las instituciones participantes durante un período de dos semanas. Transcurrido ese plazo, se incorporarán los ajustes pertinentes y se publicará una versión editada y final del documento.

PRESENTACIÓN

El presente documento sintetiza el proceso, los contenidos y los principales aprendizajes de los Encuentros por Seguridad, desarrollados en el marco del diseño del Plan Nacional de Seguridad Pública (PNSP) 2025–2035. A partir de la sistematización de los aportes realizados por los distintos sectores participantes, este trabajo da cuenta de un ejercicio de diálogo plural, orientado a la construcción de propuestas para avanzar hacia un modelo de seguridad pública integral, democrático y basado en evidencia, como fundamento de una política de Estado de largo plazo.

AGRADECIMIENTOS

A todas las personas e instituciones que participaron de los Encuentros por Seguridad, a las instituciones del Estado, los partidos políticos, la academia, las organizaciones de la sociedad civil y el sector productivo, nuestro más sincero agradecimiento por el tiempo, la generosidad de los aportes y la vocación de diálogo con que enriquecieron este proceso colectivo.

Asimismo, expresamos un reconocimiento especial a las agencias que integran el Consejo Internacional de Observación y Cooperación (CIOC), por su acompañamiento técnico permanente, su mirada experta y su valioso respaldo institucional a lo largo de todo el proceso.

Tabla de Contenidos

Resumen Ejecutivo	5
1. Plan Nacional de Seguridad Pública	12
1.1 Introducción	12
1.2 Declaración de principios	13
1.3 Gobernanza	14
1.4 Fases del diseño	15
1.5 Comunicación y transparencia	17
2. Encuentros por Seguridad	18
2.1 Naturaleza y objetivos de los Encuentros por Seguridad	18
2.2 Participación y actores involucrados	18
2.3 Metodología de los Encuentros por Seguridad	19
2.4 Nota metodológica sobre la presentación de resultados	21
3. Mesas sectoriales	24
3.1 Problemas de seguridad pública y oportunidades de intervención	24
3.2 Mapeo de recursos, capacidades y experiencias sectoriales	30
3.3 Hallazgos transversales y justificación de los ejes temáticos	35
4. Mesas temáticas especializadas: profundización de los ejes prioritarios	40
4.1 Homicidios	42
4.2 Violencia de Género y contra Niños, Niñas y Adolescentes	48
4.3 Armas de Fuego y Municiones	55
4.4 Narcotráfico	62
4.5 Ciberdelito y Fraudes Informáticos	68
4.6 Sistema de Justicia Criminal	75
4.7 Sistema de Prevención del Delito y la Violencia	84
5. A modo de conclusión	92
5.1 Evaluación cuantitativa del proceso	92
5.2 Valoración de los participantes	95
5.3 Origen y trazabilidad de las propuestas	97
5.4 ¿Y ahora qué? Expectativas de los participantes	101

6. Anexos	103
6.1 Pauta metodológica – Mesas por tipo de actor	103
6.2 Pauta metodológica – Mesas temáticas.....	104
6.3 Ficha Programática	106
6.4 Asignación de cupos para partidos políticos	108
6.6 Glosario de siglas	120

Resumen Ejecutivo

1. Contexto y alcance

Este documento presenta una síntesis de los hallazgos, propuestas y valoraciones surgidas en los **Encuentros por Seguridad (ExS)**, un proceso de consulta participativa sin precedentes diseñado para nutrir el Plan Nacional de Seguridad Pública (PNSP) de Uruguay.

Realizados entre agosto y noviembre de 2025, los ExS se estructuraron en cinco rondas de diálogo. Las dos primeras tuvieron un carácter sectorial, convocando a representantes del sector productivo, organizaciones de la sociedad civil, agencias públicas, la academia y todos los partidos políticos con representación parlamentaria, con excepción de Identidad Soberana. Las tres rondas siguientes se organizaron en mesas temáticas especializadas, profundizando en siete ejes prioritarios para el PNSP.

El objetivo de este Resumen Ejecutivo es ofrecer a autoridades, tomadores de decisión y otros actores no técnicos una visión panorámica y estructurada de los diagnósticos, tensiones, ideas y propuestas que emergieron de este proceso de inteligencia colectiva. Es importante aclarar que este texto es una **síntesis descriptiva y analítica** del informe completo de cada ExS. No pretende definir una arquitectura institucional concreta, establecer un plan de implementación ni sustituir las decisiones políticas que darán forma final al PNSP. Cada afirmación contenida aquí puede ser rastreada y contextualizada en el informe completo, que documenta exhaustivamente las deliberaciones.

2. FODA del proceso ExS

El análisis de las rondas consultivas permite identificar las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas del proceso ExS como dispositivo de diálogo y construcción de políticas, así como del contexto de seguridad pública en el que se inscribe.

Fortalezas

El proceso reveló una significativa **capacidad instalada multi-actoral** en el país. Uruguay cuenta con redes extensas de videovigilancia, fiscalías especializadas, dispositivos de atención a víctimas, programas sociales y equipos técnicos en la sociedad civil y la academia, que ya operan en territorio (ver cap. 3.2). A esto se suma una **presencia territorial dispersa** a través de oficinas del MIDES, centros educativos, juntas departamentales de drogas, programas municipales y organizaciones comunitarias, lo que ofrece una base concreta para focalizar políticas. Finalmente, se constató un **capital político disponible**, con disposición explícita de los partidos y de altas autoridades a discutir reformas estructurales —en particular la penitenciaria, el control de armas y la prevención— y a explorar acuerdos de largo plazo (ver 3.2 y 5.3).

Oportunidades

La principal oportunidad identificada es la de **mejorar radicalmente el intercambio de datos y la interoperabilidad de sistemas** entre agencias públicas, aprovechando plataformas existentes y los registros del sector privado (financiero, seguros). Esto permitiría pasar de una gestión reactiva a una gestión basada en análisis de patrones y riesgos (ver 3.3.2, 4.3.2, 4.5.2, 4.6.2). Asimismo, existe una ventana para **institucionalizar la colaboración Estado–sociedad–academia**, creando mecanismos permanentes como un consorcio académico para la evaluación de políticas, mesas intersectoriales estables por eje temático y una comisión público-privada de seguridad. Finalmente, se destacó la oportunidad de **dar un uso social a los bienes decomisados** al narcotráfico, canalizando esos recursos hacia programas comunitarios de prevención, rehabilitación y apoyo a víctimas (ver 4.4.2–4.4.4).

Debilidades

La debilidad más señalada es la **fragmentación interinstitucional**. Múltiples actores con capacidades relevantes operan como “chacritas” estancas, sin una arquitectura de coordinación clara, lo que genera superposiciones y vacíos en temas que requieren abordajes integrales (ver 3.3.1 y 4.7.1). A esto se suma una cultura de **opacidad de datos y falta de evaluación sistemática**, que limita la capacidad de aprender de la experiencia y rendir cuentas. También se identificó la **sobrecarga crónica del sistema de justicia penal** y la dificultad para dotar de contenido real a las medidas alternativas (ver 4.6.1–4.6.2). Finalmente, se subrayó la **precariedad de recursos humanos y financieros** en actores clave —en especial organizaciones sociales y programas de prevención— y una **masa crítica insuficiente en áreas emergentes** como la ciberseguridad, el análisis financiero y la evaluación de impacto (ver 3.2 y 4.5.1).

Amenazas

La principal amenaza mencionada por los participantes es la **volatilidad electoral y los cambios de rumbo frecuentes en materia de seguridad**, que dificultan la acumulación de aprendizajes y la sostenibilidad de las políticas (ver 3.3 y 5.3). Ligado a esto, la **electoralización y simplificación mediática de la seguridad** presionan por respuestas punitivas de corto plazo en detrimento de reformas estructurales consensuadas en las mesas. Otras amenazas incluyen la **estigmatización de poblaciones vulnerables**, que debilita el apoyo social a políticas de reinserción y prevención; la **corrupción y captura institucional**, que puede neutralizar esfuerzos de reforma en narcotráfico, armas y justicia (ver 4.3.1, 4.4.1, 4.6.1); y la **rápida mutación de las amenazas criminales** (digitales, financieras) frente a instituciones que reaccionan con lentitud si no invierten en capacidades especializadas (ver 4.5.1).

3. Síntesis de resultados por eje temático

A continuación, se resumen los principales hallazgos y propuestas para cada uno de los siete ejes temáticos priorizados en los ExS.

3.1 Homicidios

- **Patrones y tensiones:** El diagnóstico principal es que el homicidio en Uruguay no es un fenómeno homogéneo. Requiere estrategias diferenciadas para la violencia de género, los conflictos vinculados al narcotráfico y las disputas interpersonales. Existe un consenso absoluto en que el **sistema penitenciario es el principal reproductor de violencia** y reincidencia. Las tensiones giran en torno al balance entre enfoques punitivos (aumento de penas, comisarías de contexto crítico) y preventivos-sociales, así como sobre el modelo de gestión del sistema carcelario (civil vs. policial).
- **Propuestas clave:** Los participantes propusieron desarrollar **programas de prevención territorial integral** en zonas de alta incidencia, como el presentado por la Asociación de Familiares y Víctimas de la Delincuencia (“La Vida No Tiene Repuesto”), que articula la presencia estatal social con la policial y el trabajo comunitario. Se planteó la creación de una **fiscalía especializada en tentativas de homicidio** para intervenir antes de que los ataques se conviertan en muertes consumadas, junto con una **fiscalía penitenciaria** para investigar delitos y corrupción intramuros. Complementariamente, se acordó avanzar en un **protocolo interinstitucional para personas heridas por arma de fuego** como ventana de prevención secundaria, y se debatió el diseño de **comisarías de contexto crítico** con funciones reforzadas en barrios de alta violencia.
- **Conexión con otros ejes:** Este eje está intrínsecamente ligado al control de **Armas de Fuego** (4.3), la reforma del **Sistema de Justicia Criminal** (4.6) para reducir la impunidad y la reincidencia, y la lucha contra el **Narcotráfico** (4.4).

3.2 Violencia de género y contra niños, niñas y adolescentes

- **Patrones y tensiones:** El desafío central es la **revictimización institucional**, donde las víctimas deben repetir su relato múltiples veces ante operadores no especializados. Otros nudos críticos son la fragmentación de los sistemas de datos, las profundas brechas territoriales en el acceso a servicios y la ausencia de programas sostenidos para trabajar sobre **masculinidades hegemónicas** como factor causal. La principal tensión se da entre enfoques punitivos (registros de agresores) y enfoques restaurativos y preventivos.
- **Propuestas clave:** Se propuso fortalecer el **sistema educativo como nodo de prevención y detección temprana**, implementando de forma sistemática la Educación Sexual Integral, a través de programas como «+ Igualdad en Movimiento», «Noviazgos Libres de Violencia» y «Comunidades Protectoras». Para reducir la revictimización, se planteó la **expansión nacional de Cámaras Gesell** y la creación de un Protocolo de Entrevista Única. Otras propuestas incluyen un **sistema de información integrado** y herramientas como el **Mapa interactivo de respuesta interinstitucional** y el dispositivo **ARTICULA-VG**, así como programas de tratamiento obligatorio para agresores y acciones de **ciudadanía digital segura** como «Internet. Mejor nos cuidamos».

- **Conexión con otros ejes:** Se conecta directamente con el **Sistema de Justicia** (4.6) para mejorar la respuesta, con el de **Prevención** (4.7) a través de la educación y el trabajo comunitario, y con **Ciberdelitos** (4.5) por las nuevas formas de violencia en línea (grooming, sextorsión).

3.3 Armas de fuego y municiones

- **Patrones y tensiones:** Los desafíos principales son el tráfico transfronterizo, un sistema obsoleto de control de municiones (incluso las institucionales no están marcadas), y retrocesos normativos que debilitaron la trazabilidad. El disenso central es estratégico: si los recursos deben enfocarse prioritariamente en el **mercado ilegal y las fronteras** o si es igualmente crucial **regular estrictamente el mercado legal** para evitar desvíos.
- **Propuestas clave:** La propuesta más consensuada fue la creación de un **Registro Único Nacional de Armas de Fuego (RUNAF)**, un sistema interoperable para una trazabilidad completa, acompañado por un **paquete integral de control de armas y municiones** impulsado por la Fiscalía General de la Nación y otros actores. Se acordó la necesidad de **restablecer estándares técnicos** como el doble marcaje metálico y el depósito de muestras balísticas, junto con auditorías periódicas a los arsenales institucionales. También se propuso la **destrucción obligatoria de armas incautadas en casos de VBG**, la revisión de los servicios de **guardia armada** para reducir el stock circulante y la reapertura de programas de desarme voluntario con incentivos.
- **Conexión con otros ejes:** Es un eje instrumental clave para reducir la letalidad en **Homicidios** (4.1), **VBG** (4.2) y la violencia asociada al **Narcotráfico** (4.4).

3.4 Narcotráfico

- **Patrones y tensiones:** El diagnóstico compartido es que Uruguay ha evolucionado de país de tránsito a **centro logístico y de almacenamiento**, con una creciente infiltración del crimen organizado en la economía y el Estado. La corrupción institucional y la fragmentación de los controles son las principales vulnerabilidades. El debate estratégico se centra en el abordaje del microtráfico: si priorizar la represión o un enfoque de salud pública y reducción de daños para los eslabones más débiles.
- **Propuestas clave:** La principal línea de acción propuesta es fortalecer la capacidad de **“seguir la ruta del dinero”**, dotando de más recursos a la SENACLAFT y asegurando la interoperabilidad de datos financieros y judiciales. Se plantearon propuestas estructuradas como **«Blindaje Nacional contra el Crimen Organizado Transnacional»**, **«Frontera Segura»** y **«Mejoras en la Seguridad Postal»** para reforzar los puntos de control. En paralelo, se propuso destinar los **bienes decomisados a un uso social y comunitario** mediante programas como **«Rescatar lo Nuestro»** y la recuperación urbana de inmuebles expropiados. Otras ideas incluyen el fortalecimiento de la investigación especializada y sistemas de

protección como «**Cuidar a los que nos cuidan**» para jueces, fiscales y policías amenazados.

- **Conexión con otros ejes:** Se vincula con **Homicidios** (4.1) por la violencia territorial, con el **Sistema de Justicia** (4.6) por la corrupción y la necesidad de especialización, y con **Ciberdelitos** (4.5) por el lavado de activos digital.

3.5 Ciberdelitos y fraudes informáticos

- **Patrones y tensiones:** El fraude digital es el fenómeno criminal de más rápido crecimiento, reconfigurando el delito por su bajo riesgo y alta rentabilidad. El principal desafío es la **asimetría de capacidades** entre los criminales y los operadores del Estado. La exclusión digital de poblaciones vulnerables (adultos mayores) es un factor de riesgo crítico. La tensión principal radica en equilibrar la eficacia investigativa con las garantías individuales en el ciberespacio.
- **Propuestas clave:** La propuesta más consensuada fue la creación de una **especialización universitaria en cibercrimen y forensia digital** para formar a jueces, fiscales, policías y peritos. Se planteó la urgencia de **regular la prueba digital** en el Código del Proceso Penal y de fortalecer la **Unidad de Cibercrimen** del Ministerio del Interior. Otras propuestas incluyen programas de prevención y alfabetización como «**La información es prevención**», «**Escudo Social Digital**» y «**Generación Segura**», así como el diseño de una **ley integral de ciberseguridad** y de un catálogo nacional de infraestructuras críticas a proteger.
- **Conexión con otros ejes:** El lavado de activos digital lo conecta con **Narcotráfico** (4.4). La necesidad de alfabetización digital lo vincula con el sistema de **Prevención** (4.7) y las políticas sociales.

3.6 Sistema de justicia criminal

- **Patrones y tensiones:** El sistema fue descrito como un “embudo penal” crónicamente sobrecargado, con un modelo de investigación “caso a caso” insuficiente para fenómenos complejos y un sistema penitenciario que tiende a reproducir el delito. Las tasas de reincidencia fueron leídas como indicio de problemas estructurales persistentes en la rehabilitación y la reintegración. La tensión de fondo es entre la inercia hacia respuestas punitivas y el consenso técnico sobre la necesidad de fortalecer las alternativas, la reinserción y la evaluación basada en evidencia.
- **Propuestas clave:** Se propuso **consolidar el sistema de información SIPPAU** para una trazabilidad completa de las causas. Hubo un fuerte consenso en la necesidad de **expandir las medidas alternativas a la prisión**, dotándolas de contenido y supervisión efectiva, y en **restablecer la suspensión condicional del proceso**. Entre las propuestas estructuradas se destacaron la **Unidad de Gestión Estratégica No Jurisdiccional (UGNJ)** como articulador socio-penal y el **Registro Único de Trayectorias Educativas (RUTE)** para asegurar la continuidad educativa. También se debatió la implementación de una ley de cupos carcelarios (*numerus clausus*) y

de programas de rehabilitación y reinserción basados en trabajo, educación y tratamiento de adicciones.

- **Conexión con otros ejes:** Es un eje transversal que impacta en todos los demás. Su reforma es condición necesaria para reducir la reincidencia en **Homicidios** (4.1), mejorar la respuesta en **VBG** (4.2) y hacer viable cualquier política de **Prevención** (4.7).

3.7 Sistema de prevención del delito y la violencia

- **Patrones y tensiones:** El diagnóstico central es que Uruguay **no tiene un sistema de prevención, sino programas fragmentados** sin liderazgo, gobernanza ni presupuesto sostenido. En territorios con débil presencia estatal, el crimen organizado ocupa vacíos institucionales. Las tensiones giran en torno a si la prevención debe focalizarse en la pobreza o ser universal, y sobre el rol del sector privado en la seguridad.
- **Propuestas clave:** La principal propuesta es **construir una arquitectura de gobernanza para la prevención**, con un liderazgo claro y la participación presupuestada de ministerios sociales. Se planteó la necesidad de **escalar experiencias locales exitosas**, como las mesas de convivencia barrial, nodos comunitarios de convivencia y figuras como el **agente comunitario**. Entre las propuestas formales se encuentran programas de **continuidad educativa y trayectorias de vida** (por ejemplo, **Rutas de Reencuentro**, dispositivos PAS, proyectos como **Crisálidas**), iniciativas de **prevención situacional** como la reducción de motos irregulares y **Bicicletas para Todos**, y la creación de una **comisión público-privada de seguridad** que ordene la colaboración del sector privado.
- **Conexión con otros ejes:** Es el eje más transversal, ya que aborda las causas estructurales que alimentan todos los demás fenómenos delictivos y de violencia.

4. Valoración del proceso por parte de los participantes

Las sesiones de cierre recogieron una valoración transversalmente positiva del proceso, junto con una serie de advertencias y expectativas sobre su continuidad.

- **Aspectos positivos:** Los participantes destacaron la **calidad del diálogo técnico**, especialmente en las mesas temáticas, que permitieron pasar de diagnósticos generales a propuestas operativas. Se valoró la **diversidad de actores** convocados, la combinación de rondas sectoriales y temáticas, y la **trazabilidad del proceso**, basada en transcripciones íntegras, relatorías validadas y propuestas formales clasificadas por eje. Varios actores subrayaron que el espacio permitió “hablar el mismo idioma” entre operadores que habitualmente no se encuentran y que esto, por sí mismo, ya constituye un avance.

- **Críticas y preocupaciones:** La principal preocupación fue el temor a que el esfuerzo quede solo en un documento. La frase **“Lo que queremos es transformar la realidad, no hacer un documento”** sintetizó este sentir. Otras críticas apuntaron a la carga que estos procesos suponen para las organizaciones sociales más pequeñas, a la dificultad de sostener la participación sin apoyos específicos y a la necesidad de una mayor difusión pública para legitimar los resultados y transparentar el uso que se hará de ellos.
- **Condiciones de éxito señaladas:** Los propios participantes delinearon las condiciones indispensables para que el PNSP sea exitoso:
 - a) **Liderazgo y coordinación claros:** Una gobernanza con autoridad real para alinear a las múltiples agencias estatales.
 - b) **Sostenibilidad presupuestal:** Un presupuesto plurianual y etiquetado que garantice la implementación de las políticas priorizadas.
 - c) **Datos, transparencia y evaluación:** Un compromiso con la apertura de datos para permitir la evaluación de impacto independiente y la rendición de cuentas.
 - d) **Continuidad como política de Estado:** Un acuerdo político amplio que trascienda los ciclos electorales y asegure la sostenibilidad de las reformas estructurales.

5. Nota final

Este Resumen Ejecutivo es un reflejo fiel del conocimiento, la experiencia y la voluntad de colaboración expresados por más de un centenar de actores durante los ExS. Su propósito es servir como un insumo ordenado y accesible para la toma de decisiones.

El documento no define el PNSP, sino que ofrece una base de evidencia y consensos técnicos sobre la cual construirlo. La responsabilidad de traducir este valioso acervo en políticas públicas efectivas, con el liderazgo, los recursos y la continuidad que los propios participantes demandaron, recae ahora en el sistema político.

1. Plan Nacional de Seguridad Pública

1.1 Introducción

Uruguay asumió el desafío de construir una política de seguridad pública estratégica, sostenible y basada en evidencia científica, capaz de enfrentar problemas estructurales y emergentes de criminalidad y violencia en un contexto regional marcado por dinámicas complejas y cambiantes. En este escenario, la escala del país y la solidez de sus instituciones ofrecen una oportunidad singular para desarrollar políticas de seguridad con capacidad de aprendizaje propio y proyección regional.

El Plan Nacional de Seguridad Pública (PNSP) 2025–2035 es un instrumento estratégico del Gobierno Nacional, impulsado por la Presidencia de la República y el Ministerio del Interior. Su propósito es fortalecer de forma sostenida las capacidades del Estado para prevenir, controlar y sancionar el delito, y reducir las formas más graves de violencia. El Plan se concibe como una política de Estado, basada en evidencia, sujeta a control democrático y orientada al largo plazo.

El diseño del Plan se desarrolló durante 2025 mediante un proceso amplio, participativo y metodológicamente riguroso. A través de espacios de diálogo estructurado —los Encuentros por Seguridad— y de la integración sistemática de análisis de datos, revisión de literatura científica y estudios comparados internacionales, se identificaron problemas compartidos, se priorizaron desafíos y se formularon propuestas viables. Este enfoque articuló participación social, evidencia científica y conducción política, generando legitimidad democrática y bases sólidas para la construcción de intervenciones eficaces, eficientes y justas.

El PNSP se estructura en cinco fases complementarias —diagnóstico, diálogo social, propuesta técnica, propuesta política y validación social— que ordenan su construcción desde el análisis de los problemas hasta la definición de decisiones públicas. Con su implementación prevista a partir de marzo de 2026, el Plan ingresa en una etapa de ejecución orientada a resultados sostenibles. En este marco, el presente documento sintetiza los Encuentros por Seguridad como un hito central del proceso participativo de diseño del PNSP.

La seguridad pública se entiende como una responsabilidad compartida entre agencias del Estado, partidos políticos, academia, organizaciones sociales, sector productivo y ciudadanía. Desde esta perspectiva, los Encuentros por Seguridad expresaron de forma concreta esa corresponsabilidad, al reunir a estos actores en un diálogo amplio, plural y respetuoso que permitió avanzar en la construcción de consensos, aportar insumos sustantivos y enriquecer la formulación del Plan.

1.2 Declaración de principios

Los principios del Plan Nacional de Seguridad Pública (PNSP) expresan la visión del gobierno uruguayo sobre la seguridad pública y establecen el marco normativo que orienta su diseño, implementación, monitoreo y evaluación. En total, el PNSP se rige por doce principios rectores,¹ que definen los criterios para que las políticas de seguridad sean legítimas, eficaces, democráticas y respetuosas de los derechos humanos. A continuación, se presentan sus núcleos conceptuales fundamentales.

En primer lugar, el PNSP concibe la seguridad pública como una función constitutiva del Estado y del Estado de derecho, reconociéndola como un derecho individual y colectivo, inseparable de la libertad, la igualdad y la dignidad de las personas. La acción pública en esta materia exige el fortalecimiento permanente de la legalidad, el debido proceso y el respeto irrestricto de los derechos humanos como condición para reducir la impunidad.

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

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

Desde una visión integral, el Plan exige la articulación equilibrada entre la promoción de la convivencia pacífica, la prevención y el control del delito, y la sanción penal, evitando respuestas fragmentadas o unidimensionales, y priorizando la reducción del daño en los delitos más graves, en los grupos poblacionales y los territorios más afectados.

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

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

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

¹ Más información en: <https://www.gub.uy/plan-nacional-de-seguridad-publica/documentos/declaracion-de-principios-del-plan-nacional-de>

1.3 Gobernanza

La gobernanza del Plan Nacional de Seguridad Pública (PNSP) se organiza en tres niveles complementarios: conducción político-estratégica, coordinación operativa y alianzas estratégicas nacionales e internacionales.

1.3.1 Conducción política y estratégica

La conducción general del PNSP está a cargo del Grupo Motor, integrado por autoridades políticas y referentes técnicos con capacidad de decisión estratégica, bajo el liderazgo de la Presidencia de la República y del Ministerio del Interior. Este ámbito constituye el espacio central de definición política del Plan: allí se establecen las prioridades estratégicas, se validan las orientaciones generales y se asegura el alineamiento del PNSP con las definiciones del gobierno nacional.

El Grupo Motor cumple así una función decisiva en la gobernanza del Plan, al garantizar coherencia política, legitimidad institucional y continuidad estratégica tanto en su fase de diseño como en su futura implementación.

1.3.2 Coordinación operativa y soporte técnico

La Secretaría Técnica es la responsable de transformar las definiciones estratégicas en un proceso operativo, ordenado y técnicamente robusto. Constituye el núcleo organizativo, metodológico y comunicacional del PNSP, asegurando la articulación cotidiana entre actores, la producción de insumos técnicos y la sistematización de los aportes generados en las distintas instancias de trabajo.

Entre sus funciones se encuentra la organización de las instancias participativas, la elaboración de relatorías y documentos, la gestión de la información y la implementación de la estrategia de comunicación pública del proceso. En este sentido, la Secretaría Técnica cumple un rol clave como puente entre la conducción política, la producción de evidencia, la gestión y la participación social.

1.3.3 Alianzas estratégicas nacionales e internacionales

La gobernanza del PNSP se apoya, además, en un entramado de alianzas nacionales e internacionales que fortalecen su calidad técnica, su legitimidad y su alineación con estándares globales.

A nivel nacional, el Plan cuenta con el acompañamiento de instituciones que aportan capacidades clave para su desarrollo, entre ellas: la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), la Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento (AGESIC) y la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI), que contribuyen en materia de planificación, evaluación, gobierno digital, participación ciudadana y cooperación internacional.

A nivel internacional, el proceso de diseño e implementación del PNSP es acompañado por el Consejo Internacional de Observación y Cooperación (CIOC), integrado por organismos multilaterales y regionales. Este Consejo aporta una mirada externa, independiente y constructiva, brindando asistencia técnica, intercambio de buenas prácticas, apoyo financiero y respaldo institucional, así como proyección y visibilidad internacional al desarrollo del Plan.

Este conjunto de alianzas contribuye a proyectar al PNSP como una política pública alineada con estándares internacionales, fortaleciendo al mismo tiempo su transparencia, su credibilidad y su sostenibilidad en el tiempo.

1.4 Fases del diseño

El diseño del Plan Nacional de Seguridad Pública (PNSP) se organiza en cinco fases complementarias y sucesivas, en línea con el ciclo de las políticas públicas como marco metodológico de referencia. Este recorrido permite articular de manera integrada la producción de evidencia, el diálogo social con actores relevantes, la formulación técnica, la decisión política y la legitimación social, dando lugar a una propuesta técnicamente robusta, políticamente viable y socialmente legitimada. La estructura por etapas ordena el proceso, asegura la acumulación progresiva de insumos y garantiza la trazabilidad de las decisiones públicas.

1.4.1 Diagnóstico

La fase de diagnóstico tiene por finalidad caracterizar los principales problemas de seguridad pública del país, sus tendencias recientes, sus impactos territoriales y poblacionales, así como las capacidades institucionales existentes para enfrentarlos. Esta etapa se apoya en el análisis sistemático de datos administrativos, estadísticas oficiales, estudios académicos y evidencia internacional comparada. El diagnóstico permite identificar problemas prioritarios, brechas de capacidades y nudos críticos para la seguridad pública.²

1.4.2 Diálogo social

Sobre la base del diagnóstico, se desarrolla la fase de diálogo social a través de los Encuentros por Seguridad, como principal dispositivo participativo del proceso. En esta etapa se convoca a partidos políticos, instituciones públicas, de la academia, las organizaciones sociales y el sector productivo a un intercambio plural y respetuoso sobre los problemas de seguridad pública y las posibles líneas de intervención. Esta fase tiene por propósito recoger aportes, identificar consensos y disensos, y generar insumos sustantivos para la formulación del Plan.

² Más información en: <https://www.gub.uy/plan-nacional-de-seguridad-publica/documentos/diagnostico-general-de-la-criminalidad-y-la-violencia>

1.4.3 Propuesta técnica

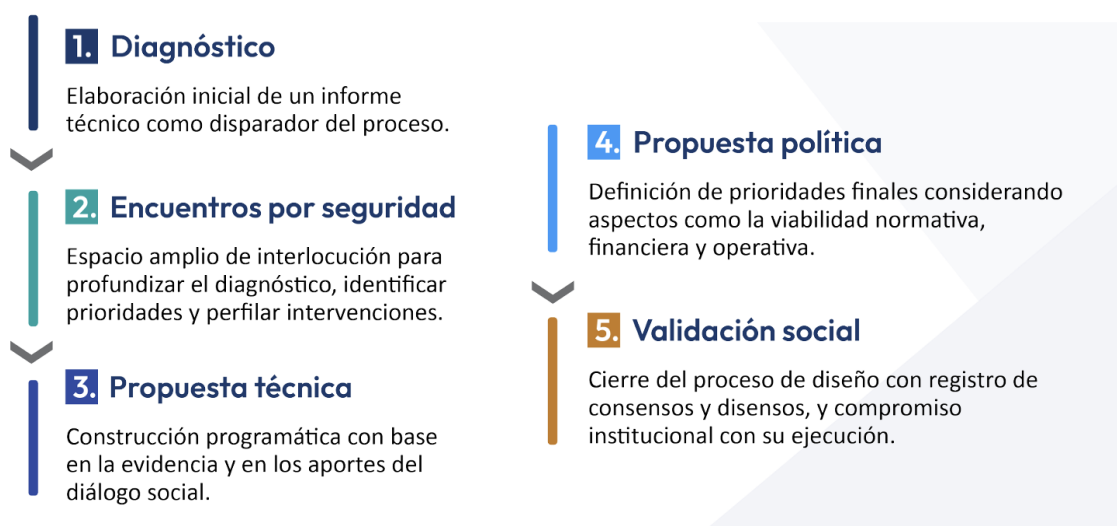
La fase de propuesta técnica consiste en la integración del diagnóstico y de los aportes del diálogo social, junto con la revisión sistemática de la literatura científica internacional y de buenas prácticas comparadas, con el fin de estructurar líneas de acción, objetivos estratégicos e instrumentos de política pública. En esta etapa se construye el Plan en su versión técnica deseable, guiada principalmente por la evidencia, los estándares internacionales, y la orientación a resultados.

1.4.4 Propuesta política

En la fase de propuesta política, las definiciones contenidas en la propuesta técnica son sometidas a un proceso de priorización, ajuste y validación por parte de las máximas autoridades públicas, con el objetivo de asegurar su viabilidad institucional, presupuestal, normativa y operativa, así como su coherencia con las orientaciones estratégicas del gobierno nacional. Esta etapa constituye el momento de traducción del plan técnicamente deseable en un plan políticamente viable, integrando liderazgo, responsabilidad pública y condiciones reales de implementación.

1.4.5 Validación social

Finalmente, la fase de validación social tiene por objetivo devolver los principales resultados del proceso a los actores participantes, fortalecer la legitimidad democrática del Plan y consolidar los acuerdos construidos a lo largo del ciclo de diseño. En esta etapa se registran tanto los consensos alcanzados como los disensos debidamente fundamentados, dejando constancia de las diferentes posiciones expresadas durante el proceso participativo. Esta fase marca el cierre del ciclo de diseño del PNSP y habilita su tránsito hacia la fase de implementación, prevista a partir de marzo de 2026.



1.5 Comunicación y transparencia

La comunicación del Plan Nacional de Seguridad Pública (PNSP) se concibe como un componente clave para su legitimación social, su apropiación institucional y su sostenibilidad en el tiempo. Desde esta perspectiva, la estrategia de comunicación acompaña todo el ciclo del Plan, promoviendo la transparencia, la rendición de cuentas y el acceso público a la información.³

Su objetivo es informar de manera clara, accesible y oportuna sobre los fundamentos del Plan, sus principios orientadores, sus ejes estratégicos, sus líneas de acción y sus principales hitos de implementación. Al mismo tiempo, busca fortalecer la confianza ciudadana en las instituciones, visibilizar el compromiso del Estado con una seguridad pública democrática y basada en evidencia, y promover la corresponsabilidad social en la construcción de entornos más seguros.

La estrategia se despliega a través de múltiples canales y formatos, incluyendo plataformas digitales institucionales, materiales de divulgación, instancias públicas de presentación, presencia en medios de comunicación y espacios de diálogo con distintos públicos. Entre los principales dispositivos y productos de comunicación se incluyen la publicación de relatorías, la producción de contenidos audiovisuales y formatos de podcast,⁴ una presencia activa y sostenida en redes sociales, y la realización de los Eventos por Seguridad, concebidos como instancias de debate calificado, con participación de expertos nacionales e internacionales, orientadas a mejorar la calidad del debate público sobre temas clave de la seguridad pública.

Como apoyo transversal a estas funciones, la estrategia de análisis y comunicación incorpora herramientas basadas en inteligencia artificial para la sistematización de los intercambios, la elaboración de relatorías y la producción de contenidos de divulgación, contribuyendo a fortalecer la trazabilidad de los aportes y la calidad del procesamiento de la información. Este componente cumple una función estratégica: transformar los datos generados durante el proceso en información, accesible y útil para la toma de decisiones y el debate público.

Finalmente, la comunicación del PNSP cumple una función central de rendición de cuentas, al permitir el seguimiento público de los avances, resultados y desafíos, así como la retroalimentación permanente por parte de la ciudadanía y de los actores involucrados.

³ En línea con este compromiso, todos los documentos del PNSP se publican en su sitio web oficial. Más información en: <https://www.gub.uy/plan-nacional-de-seguridad-publica>.

⁴ Entre estos productos se destaca la serie de podcasts realizada con inteligencia artificial, “Seguridad pública: una causa nacional”, que sintetiza ideas, consensos y disensos a partir de las grabaciones de los Encuentros por Seguridad. Más información en: https://www.youtube.com/@pnsp_uy

2. Encuentros por Seguridad

2.1 Naturaleza y objetivos de los Encuentros por Seguridad

Los Encuentros por Seguridad constituyen el principal dispositivo de diálogo social del proceso de diseño del Plan Nacional de Seguridad Pública (PNSP) 2025–2035. Se configuran como espacios de intercambio plural, estructurado y deliberativo, orientados a incorporar al proceso de formulación del Plan las visiones, diagnósticos y propuestas de un amplio conjunto de actores vinculados a la seguridad pública.

Desde el punto de vista de sus objetivos, se orientan a enriquecer el diagnóstico, sugerir prioridades estratégicas y ampliar la deliberación informada sobre los principales desafíos del país. En particular, promueven un espacio institucionalizado de diálogo entre actores estatales, partidos políticos, academia, organizaciones de la sociedad civil y sector productivo; permiten recoger diagnósticos, propuestas y alertas; identificar consensos, disensos y zonas de tensión; y reforzar la corresponsabilidad entre los distintos actores involucrados. En este sentido, los Encuentros operan como un mecanismo de participación social estructurada que contribuye a la legitimidad democrática del PNSP, mejora la calidad técnica de la propuesta y favorece la adaptación crítica de experiencias internacionales al contexto nacional, como parte de un proceso continuo de aprendizaje e innovación en políticas de seguridad pública.

2.2 Participación y actores involucrados

Los Encuentros por Seguridad convocaron a un amplio y diverso conjunto de actores vinculados directa o indirectamente a la seguridad pública, en coherencia con el enfoque de corresponsabilidad que orienta el diseño del Plan Nacional de Seguridad Pública (PNSP). La participación intersectorial respondió a la convicción de que los problemas de seguridad no pueden ser abordados desde una lógica exclusivamente policial, sino que requieren la articulación de capacidades estatales, políticas, sociales, académicas y productivas.

Desde el punto de vista institucional, participaron organismos de los distintos poderes del Estado —incluyendo el Poder Ejecutivo, el Poder Judicial y el Poder Legislativo—, así como gobiernos subnacionales y diversas agencias del gobierno nacional con competencias directas en seguridad, justicia, políticas sociales, educación, salud y desarrollo territorial. También formaron parte organismos con funciones de regulación, supervisión y producción de información estratégica. Su convocatoria respondió a la necesidad de integrar capacidades operativas, de implementación de políticas, de intervención territorial, de control y de monitoreo, fundamentales para una respuesta integral frente a la criminalidad y la violencia.

En el plano político, los Encuentros contaron con la participación de todos los partidos con representación parlamentaria, con excepción de Identidad Soberana, con el objetivo de incorporar visiones diversas, procesar disensos y sentar bases de acuerdo para una política

de Estado en materia de seguridad pública. Esta dimensión permitió discutir prioridades, enfoques y niveles de intervención desde una lógica democrática y plural.

La academia fue convocada por su capacidad para aportar evidencia empírica, enfoques teóricos, evaluaciones de políticas y experiencias comparadas, contribuyendo a elevar la calidad técnica del debate y a fundamentar las propuestas en conocimiento sistemático. Su participación permitió tensionar supuestos, introducir estándares internacionales y promover una mirada crítica informada.

Las organizaciones de la sociedad civil participaron en razón de su vínculo directo con los territorios, con las víctimas y con poblaciones especialmente expuestas a la violencia y al delito, aportando conocimiento situado, experiencia de intervención y una perspectiva centrada en derechos. Su presencia fue clave para incorporar problemáticas que muchas veces no emergen con igual fuerza en los ámbitos institucionales.

El sector productivo fue convocado por su doble condición de actor afectado por los impactos de la inseguridad y de potencial aliado en estrategias de prevención, inversión, empleo y desarrollo territorial. Su participación incluyó tanto a cámaras empresariales y organizaciones sindicales, como a empresas de seguridad, lo que permitió incorporar de manera explícita la dimensión económica de la seguridad pública y explorar márgenes de articulación público-privada.

En conjunto, la diversidad de actores participantes no solo amplió el repertorio de perspectivas, sino que permitió integrar lógicas de gestión pública, deliberación política, producción de conocimiento, acción social y desarrollo económico, fortaleciendo la legitimidad democrática del proceso y consolidando a los Encuentros por Seguridad como un espacio de participación plural y de construcción colectiva de insumos para el PNSP.

2.3 Metodología de los Encuentros por Seguridad

El proceso de los Encuentros por Seguridad se inicia con un evento de convocatoria pública realizado el 28 de julio de 2025, con participación de autoridades nacionales. Las sesiones de trabajo se desarrollaron entre el 11 de agosto y el 14 de noviembre de 2025, en instalaciones de la Torre Ejecutiva de la Presidencia de la República. En total se realizaron unas 37 reuniones, de cuatro horas cada una, en el horario de 9:00 a 13:00. El evento de cierre, realizado el 8 de diciembre de 2025, contó también con la participación de las máximas autoridades nacionales.

El desarrollo de las sesiones fue guiado por pautas metodológicas específicas⁵ y por un documento común de reglas del diálogo,⁶ que establece criterios compartidos de participación, deliberación y registro de aportes, asegurando condiciones de transparencia, orden y equidad. Todas las reuniones fueron moderadas por el Coordinador

⁵ Más información en anexos.

⁶ Más información en: <https://www.gub.uy/plan-nacional-de-seguridad-publica/documentos/reglas-del-dialogo>

del PNSP, con la asistencia operativa de la Secretaría Técnica y con la veeduría del Consejo Internacional de Observación y Cooperación (CIOC).

El proceso deliberativo se organizó en dos niveles sucesivos y complementarios. En primer lugar, se desarrollaron las mesas sectoriales, en dos rondas, en las que cada sector presentó su enfoque sobre la seguridad pública, capacidades y prioridades. De este intercambio surgieron los siete ejes estratégicos que estructuran el PNSP:⁷

- Problemas prioritarios: homicidios; violencia de género y contra niñas, niños y adolescentes; armas de fuego y municiones; narcotráfico; ciberdelitos y fraudes informáticos.
- Fortalecimiento de capacidades institucionales: sistema de justicia criminal y sistema de prevención del delito y la violencia.

De manera transversal se incorporaron los enfoques de género, etario, territorial, de derechos humanos y de mercados ilícitos o economías criminales, asegurando una mirada integral de los problemas abordados.

En una segunda etapa se desarrollaron las mesas temáticas, organizadas en tres rondas para cada uno de los siete ejes, con carácter intersectorial, integrando a representantes de los distintos sectores participantes. Los partidos políticos, no obstante, continuaron sesionando en un ámbito específico diferenciado.⁸ Estas mesas estuvieron orientadas al análisis en profundidad de los problemas y a la formulación de propuestas realistas y contextualizadas,⁹ discutiendo alternativas de intervención e identificando consensos y disensos específicos.

Cada reunión contó con objetivos y pautas claras y dio lugar a una relatoría pública, elaborada por la Secretaría Técnica y revisada previamente por los participantes, asegurando la fidelidad del registro, la transparencia del proceso y la trazabilidad de los aportes.

La Policía Nacional participó de las instancias abiertas de los Encuentros por Seguridad. En paralelo, y en atención a su carácter de actor central de toda política de seguridad, se creó un espacio específico e intensivo de trabajo a través de una Mesa de Modernización Policial, integrada por autoridades de diversas unidades y especialistas externos, con sesiones semanales. Este ámbito identificó brechas y oportunidades de mejora para el fortalecimiento institucional. Su agenda se estructuró en cuatro ejes —educación policial, información e investigación criminal, operativa policial y gobernanza— incorporando de manera destacada un enfoque de *intelligence-led policing*, que apunta el uso estratégico de la información para la toma de decisiones.

La participación ciudadana se canalizó a través de la plataforma digital de participación, desarrollada con apoyo de la AGESIC. Por esta vía se recibieron diversos aportes ciudadanos, que complementan la perspectiva institucional del proceso.

⁷ Más información en: <https://www.gub.uy/sites/gubuy/files/2025-09/Ejes%20PNSP.pdf>

⁸ Se establecieron criterios claros para la convocatoria a los partidos políticos. Más información en anexos.

⁹ Para la formulación de propuestas, se utilizó una ficha programática. Más información en anexos.

Por último, los Eventos por Seguridad constituyeron instancias de carácter técnico, con participación de expertos nacionales e internacionales, orientadas a sensibilizar, difundir evidencia y fortalecer la calidad del debate público sobre los temas estratégicos del PNSP.

La Secretaría Técnica estuvo a cargo de sistematizar los insumos generados en esta fase — institucionales, ciudadanos y técnicos—, que se consolidaron como un insumo central para la elaboración del PNSP.

2.4 Nota metodológica sobre la presentación de resultados

Propósito de los capítulos de resultados

Los capítulos 3, 4 y 5 presentan la síntesis de resultados del proceso ExS. Su objetivo no es definir un plan de acción ni anticipar decisiones de gobierno, sino ofrecer una radiografía ordenada de lo que surgió en las mesas. El capítulo 3 reconstruye el diagnóstico realizado por los distintos sectores (productivo, organizaciones sociales, agencias públicas, academia, partidos políticos) y explica cómo esos insumos confluyen en la selección de los siete ejes temáticos del Plan Nacional de Seguridad Pública (PNSP). El capítulo 4 organiza los resultados por eje (4.1–4.7), siguiendo una estructura común: desafíos, oportunidades de intervención, ideas emergentes, propuestas estructuradas, consensos y tensiones. El capítulo 5 sintetiza la evaluación del proceso realizada por los propios participantes y explicita las condiciones que consideran necesarias para que el PNSP sea viable (liderazgo, presupuesto, datos, continuidad política).

Todo lo que se afirma en estos capítulos se apoya en el corpus documental generado por los ExS y puede trazarse a sus fuentes originales mediante las referencias que acompañan el texto.

Alcance del corpus analizado

La síntesis que sigue se construye sobre la totalidad de los insumos generados en las cinco rondas. El proceso ExS produjo 37 sesiones de trabajo entre agosto y noviembre de 2025, cada una de ellas con su transcripción íntegra e identificación de hablantes. A esto se suman 37 relatorías validadas por los participantes (Rondas 1 a 5), que recogen los consensos y disensos institucionales, y 92 propuestas formales estructuradas, presentadas por escrito y clasificadas por eje temático. El documento consolidado de Ideas Emergentes sistematiza propuestas y conceptos que surgieron en las mesas aunque no siempre llegaron a formularse como propuestas formales. Finalmente, los registros de asistencia y participación institucional permiten dimensionar la amplitud y diversidad de actores involucrados.

En otras palabras, los capítulos 3 y 4 no se basan en una muestra parcial, sino en la integración sistemática de todas las relatorías, todos los audios (vía sus transcripciones) y todas las propuestas escritas que fueron presentadas por los participantes.

Metodología de síntesis asistida por IA

Dado el volumen y la complejidad del material, la síntesis se elaboró mediante una combinación de herramientas de inteligencia artificial y revisión humana experta.

Transcripción y atribución de hablantes

Todo el audio de las sesiones fue transcrito mediante un sistema de reconocimiento automático de voz, capaz de trabajar con audio de múltiples canales y condiciones de grabación diversas. Sobre esas transcripciones se aplicó una capa de atribución de hablantes que combinó los listados de participantes por sesión, ventanas de “pasada de lista” identificadas manualmente y modelos de IA que estiman, para cada segmento de audio, quién está hablando y en qué rol institucional. El resultado es un conjunto de transcripciones donde cada intervención se asocia a una persona y una organización cuando esto es posible. Este material se contrastó con las relatorías y, en algunos casos, con correcciones puntuales de los propios equipos.

Integración de fuentes y análisis asistido por IA

Sobre este corpus se aplicaron modelos de lenguaje de gran escala para agrupar y segmentar intervenciones por tema y tipo de aporte (diagnóstico, propuesta, evaluación del proceso), generar borradores de síntesis temáticas por eje alimentados simultáneamente por las relatorías validadas, las transcripciones completas de las mesas correspondientes (R3–R5), las propuestas formales del eje y el documento de Ideas Emergentes, e identificar patrones transversales. Esto incluye problemas y nudos críticos que aparecen en más de un eje, propuestas que se repiten o se apoyan mutuamente y áreas de consenso fuerte y tensiones recurrentes entre actores. En ningún caso se introdujeron “nuevas ideas” no presentes en el corpus; la función de la IA fue acelerar el trabajo de lectura, agrupamiento y resumen de un material que, de otro modo, habría sido muy costoso procesar en el plazo disponible.

Rol del equipo humano

El uso de IA no sustituye el juicio humano. El equipo responsable de la síntesis revisó y editó los borradores automáticos, comparándolos con las relatorías, las transcripciones y los documentos originales. Además, estructuró el contenido, cuidando que cada apartado distinga claramente entre diagnósticos, oportunidades, ideas y propuestas y separe lo que fue consenso de lo que permanece en debate. También verificó las referencias y fuentes, asegurando que toda afirmación relevante pueda rastrearse a una transcripción, relatoría, propuesta o al documento de Ideas Emergentes, y ajustó el tono y el alcance del texto para alinearlos con el mandato del proceso ExS: describir lo que surgió en las mesas sin formular una agenda de implementación ni hablar en nombre del futuro PNSP.

Alcances y limitaciones

Esta metodología tiene dos implicancias importantes. En primer lugar, permite trabajar con la totalidad del corpus (no con una muestra) y deja un rastro claro de dónde proviene cada afirmación relevante. En segundo lugar, como toda síntesis cualitativa, implica decisiones de agrupamiento y énfasis. Se ha optado por declarar explícitamente los disensos y

tensiones, evitar inferencias que no estén respaldadas por varias fuentes, y mantener el foco en lo que efectivamente se dijo, no en lo que debería hacerse.

Cómo leer las secciones 3, 4 y 5

A la luz de lo anterior, las secciones de resultados pueden leerse como un conjunto de “capas” que se apoyan en el mismo corpus:

- Capítulo 3 – Mesas sectoriales: diagnóstico participativo
 - 3.1 describe los problemas de seguridad pública y las oportunidades de intervención desde la perspectiva de cada sector convocado.
 - 3.2 mapea los recursos, capacidades y experiencias que esos sectores están dispuestos a aportar.
 - 3.3 sintetiza los hallazgos transversales y explica por qué se priorizaron los siete ejes temáticos que articulan el capítulo 4.
- Capítulo 4 – Mesas temáticas por eje
 - Cada eje (4.1–4.7) sigue la misma estructura:
 - *Principales desafíos* (diagnóstico refinado),
 - *Oportunidades de intervención*,
 - *Ideas emergentes*,
 - *Análisis de propuestas estructuradas*,
 - *Hallazgos sustantivos: consensos y disensos*.
 - Los apartados están respaldados por citas a relatorías, transcripciones, propuestas y al documento de Ideas Emergentes.
- Capítulo 5 – A modo de conclusión
 - 5.1 ofrece una lectura cuantitativa del proceso (sesiones, documentos, propuestas, participación institucional).
 - 5.2 recoge la valoración cualitativa de los participantes sobre la experiencia en las mesas.
 - 5.3 sistematiza las expectativas y condiciones que los propios actores consideran indispensables para que el PNSP sea viable.

El lector puede así elegir distintas puertas de entrada al mismo proceso: una más cuantitativa (5.1), otra más experiencial (5.2) y otra más orientada a las condiciones de política pública (5.3), sabiendo que todas se apoyan en el mismo conjunto de fuentes y en una metodología de análisis transparente y trazable.

3. Mesas sectoriales

3.1 Problemas de seguridad pública y oportunidades de intervención

La construcción de un Plan Nacional de Seguridad Pública (PNSP) con proyección a diez años requiere un diagnóstico que trascienda la dependencia exclusiva de los indicadores delictivos. Si bien las estadísticas de criminalidad son necesarias, resultan insuficientes para capturar las dinámicas causales, las vulnerabilidades institucionales y los impactos sociales que configuran el ecosistema de la inseguridad.¹⁰ Con esta premisa, la fase de Diagnóstico Participativo se diseñó para enriquecer los datos oficiales con la experiencia situada de los actores que interactúan diariamente con estas problemáticas.

Este proceso se materializó en la primera ronda de los Encuentros por Seguridad (agosto de 2025), que convocó a una pluralidad de voces del sector productivo, organizaciones sociales, agencias públicas, la academia y los partidos políticos. El objetivo fue doble: identificar los **nudos críticos** de seguridad que obstaculizan el desarrollo y la convivencia, y transitar del diagnóstico a la identificación de **oportunidades de intervención**.¹¹ El resultado revela un cambio de paradigma: la seguridad pública es entendida no como una función exclusiva del Ministerio del Interior, sino como un desafío multidimensional de gobernanza. Emergió una narrativa común que vincula la inseguridad con la fragmentación de la respuesta estatal, la crisis del sistema penitenciario como principal reproductor de violencia, y la necesidad de adaptar las capacidades nacionales ante nuevas amenazas como el cibercrimen.¹²

3.1.1 Sector Productivo

El diagnóstico del sector productivo sitúa la inseguridad como una distorsión estructural que afecta la competitividad, la viabilidad de los comercios y la cohesión social. Las preocupaciones se centraron tanto en el delito cotidiano como en las fallas sistémicas que lo habilitan.

Un punto central fue la correlación entre la economía informal y el delito. Representantes de la **Confederación de Cámaras Empresariales (CCE)** argumentaron que el informalismo no es solo una infracción administrativa, sino un ecosistema que facilita la receptación y otras actividades criminales. Describieron una «competencia desleal» donde los actores informales operan sin fiscalización: «Competimos con el informalismo [...] los que no están [formalizados] no pagan nada, no tienen ningún control de nada».¹³

El impacto de esta dinámica en los pequeños comercios fue detallado por el Centro de Almaceneros Minoristas, Baristas, Autoservicistas y Afines del Uruguay (**CAMBADU**), cuyo presidente describió el costo psicológico y económico de los hurtos reiterados en los

¹⁰ Transcripción ExS, 11-agosto-2025, interv. 13, «Justificación del plan».

¹¹ Transcripción ExS, 13-agosto-2025, interv. 1149, «Llamado a la acción».

¹² Relatoría ExS, 12-agosto-2025, «Consenso sobre problemas estructurales».

¹³ Transcripción ExS, 11-agosto-2025, interv. 1495, «Cita sobre informalismo».

barrios. La inseguridad altera las rutinas diarias al punto de que los hijos de los comerciantes «tiemblan cuando sienten una moto»,¹⁴ evidenciando cómo la sensación de vulnerabilidad y los altos costos en seguridad privada socavan el tejido comercial local. Paralelamente, la **Cámara Uruguaya de Turismo (CAMTUR)** advirtió sobre el impacto reputacional de la inseguridad, definiéndola como una amenaza directa a la «marca país», ya que los incidentes delictivos en zonas turísticas erosionan la inversión en promoción internacional.

Una barrera crítica identificada fue la descoordinación entre la seguridad pública y la privada. Representantes de la **Cámara Uruguaya de Empresas de Seguridad (CUES)** y la **Federación Uruguaya de Empresas de Seguridad (FUDES)** señalaron que el país cuenta con una fuerza de seguridad privada comparable en número a la policial, pero que estos recursos operan «a espaldas» de la estrategia estatal. Se criticó la ineficiencia de los canales de comunicación, como el tener que recurrir al sistema 911 general, que «es el mismo 911 que llama la vecina porque se le escapó el perro».¹⁵

Como **oportunidades de intervención**, el sector se ofreció a pasar de un rol de demandante a uno de «coproductor de seguridad». Se propuso un modelo de **integración operativa público-privada**, donde la seguridad privada podría asumir tareas de bajo riesgo para liberar recursos policiales altamente entrenados.¹⁶ El sector asegurador ofreció compartir sus bases de datos sobre «frecuencia y severidad» de siniestros para mejorar el mapeo de «zonas calientes»,¹⁷ y otras cámaras pusieron a disposición infraestructura de videovigilancia y capacidades de formación técnica.

3.1.2 Organizaciones Sociales

La consulta con organizaciones sociales consolidó un diagnóstico que sitúa la inseguridad como síntoma de una fractura estructural en el tejido social y de la vulneración sistemática de derechos.¹⁸ La violencia, desde esta perspectiva, es consecuencia de la desigualdad y del repliegue del Estado en los territorios más vulnerables.

Un representante del colectivo **La Vida Vale** utilizó la metáfora de la «punta del iceberg» para describir la violencia extrema, argumentando que es la manifestación superficial de una «vulneración de derechos históricos».¹⁹ Esta visión fue reforzada por la **Plataforma de Infancias y Adolescencias (PIAs)**, que sostuvo que «el principal problema de seguridad lo tiene construido el propio Estado»²⁰ al criminalizar la pobreza mientras falla en regular aspectos críticos como el control de armas.

La crisis del sistema penitenciario fue un área de consenso absoluto, identificada como un motor de reproducción del delito. Representantes del **Servicio Paz y Justicia (SERPAJ)**

¹⁴ Transcripción ExS, 11-agosto-2025, interv. 944, «Impacto en comercios».

¹⁵ Transcripción ExS, 11-agosto-2025, interv. 385, «Crítica al 911».

¹⁶ Transcripción ExS, 11-agosto-2025, interv. 668, «Propuesta privados».

¹⁷ Transcripción ExS, 11-agosto-2025, interv. 1538, «Oferta de datos aseguradoras».

¹⁸ Relatoría ExS, 12-agosto-2025, «Consenso organizaciones sociales».

¹⁹ Transcripción ExS, 12-agosto-2025, interv. 471, «Causas estructurales».

²⁰ Transcripción ExS, 12-agosto-2025, interv. 681, «Responsabilidad estatal».

denunciaron una política de «inflación punitiva» que ha llevado al hacinamiento crítico sin ofrecer rehabilitación real.²¹ Desde **Familias Presentes** y la Asociación de Familiares y Víctimas de la Delincuencia (**ASFAVIDE**) se describió la vida en prisión como un ejercicio de mera «sobrevivencia»,²² un ciclo de violencia que afecta no solo a las personas privadas de libertad, sino también a los miles de familiares que componen su red de sostenimiento.

La violencia de género fue señalada como una dimensión invisibilizada, con denuncias sobre fallas sistémicas en la respuesta institucional que resultan revictimizantes por la falta de personal capacitado y recursos básicos en las comisarías.²³

Como **oportunidades de intervención**, las organizaciones destacaron su **inserción territorial única** y su capacidad de detección temprana de trayectorias de riesgo. Propusieron articular esta capilaridad comunitaria con un «shock de política pública consistente»²⁴ por parte del Estado, a través de modelos como los «**Nodos Comunitarios de Convivencia**».²⁵ Sin embargo, subrayaron como condición indispensable un compromiso financiero sustancialmente mayor del Estado para que esta colaboración sea viable y sostenible.

3.1.3 Agencias Públicas

La consulta con agencias públicas reveló un consenso sobre la necesidad de trascender el enfoque centrado en la respuesta policial hacia una estrategia integral. La fragmentación interinstitucional y la rigidez burocrática fueron identificadas como barreras tan significativas como la escasez de recursos.²⁶

Un diagnóstico recurrente fue la sobresaturación de los sistemas de respuesta. El representante de **INAU** describió un sistema de protección infantil al borde del colapso, por el aumento exponencial de oficios judiciales sin un correlativo aumento de personal.²⁷ Esta saturación fue corroborada por la **Suprema Corte de Justicia**, que reportó un incremento del 30% en audiencias de violencia,²⁸ generando una percepción de ineficacia.

Desde la **Fiscalía General de la Nación** se planteó una autocrítica al modelo de investigación «caso a caso», considerado insuficiente para desarticular «fenómenos criminales» complejos.²⁹ En línea con esto, la Secretaría Nacional para la Lucha contra el Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo (**SENACLAFT**), redefinió el lavado de activos como el «corazón» financiero de las organizaciones criminales, proponiendo una estrategia centrada en atacar sus estructuras económicas.³⁰

²¹ Transcripción ExS, 12-agosto-2025, interv. 880, «Inflación punitiva».

²² Transcripción ExS, 12-agosto-2025, interv. 557, «Sobrevivencia carcelaria».

²³ Transcripción ExS, 12-agosto-2025, interv. 748, «Fallas en denuncias».

²⁴ Transcripción ExS, 12-agosto-2025, interv. 1393, «Shock de política pública».

²⁵ Transcripción ExS, 12-agosto-2025, interv. 1360, «Propuesta Nodos».

²⁶ Relatoría ExS, 13-agosto-2025, «Consenso agencias estatales».

²⁷ Transcripción ExS, 13-agosto-2025, interv. 1267, «Colapso INAU».

²⁸ Transcripción ExS, 13-agosto-2025, interv. 596, «Aumento audiencias».

²⁹ Transcripción ExS, 13-agosto-2025, interv. 684, «Crítica modelo investigación».

³⁰ Transcripción ExS, 13-agosto-2025, interv. 849, «Estrategia financiera».

El **Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MVOT)** reconoció errores históricos en políticas habitacionales que, al construir viviendas sin planificación de convivencia, generaron una «bomba de tiempo» en términos de cohesión social.³¹ Se anunció un cambio de paradigma hacia un concepto de «hábitat integral» donde la seguridad es un componente obligatorio.

Como **oportunidades de intervención**, y frente a un espacio fiscal restringido, los participantes acordaron que el PNSP debe enfocarse en la «optimización» y reorientación de los recursos existentes.³² La **gestión multiagencial con datos compartidos** fue identificada como la principal palanca de cambio, permitiendo anticipar trayectorias de riesgo mediante la integración de información de salud, educación, protección de las infancias y adolescencias, y seguridad social.

3.1.4 Sector Académico

La consulta con el sector académico se caracterizó por un enfoque crítico y fundamentado en la evidencia. Los participantes enfatizaron la necesidad de un análisis estructural, cuestionando tanto la disponibilidad de datos para la toma de decisiones como la eficacia de los enfoques punitivos tradicionales.

El diagnóstico central giró en torno a la **opacidad de datos**. Una representante de **Data Uruguay** criticó la falta de transparencia en la adquisición y uso de tecnología de vigilancia, argumentando que se compran herramientas costosas «sin un objetivo específico»³³ y que las solicitudes de información pública son sistemáticamente bloqueadas. Esta «caja negra» fue identificada como una barrera para la evaluación independiente, un punto reforzado por la Universidad de la República (**UDELAR**) y el Centro de Estudios de la Realidad Económica y Social (**CERES**), quienes señalaron que la falta de acceso a microdatos impide a la academia cumplir su función de monitoreo.³⁴

La crisis del sistema penitenciario fue otro eje dominante. El representante de **CERES** la calificó como una «vergüenza nacional» y la «prioridad absoluta» del país,³⁵ argumentando que las condiciones de hacinamiento no solo violan los derechos humanos, sino que son el principal motor de la reincidencia. Este análisis fue complementado por el **Instituto de Sociología Jurídica de la UDELAR**, que cuestionó la eficacia histórica del «reflejo punitivo» en Uruguay.³⁶

En cuanto a amenazas emergentes, un representante de la **Facultad de Ingeniería de la UDELAR** redefinió la ciberseguridad como una cuestión de «soberanía digital»,³⁷ advirtiendo

³¹ Transcripción ExS, 13-agosto-2025, interv. 742, «Vivienda y seguridad».

³² Transcripción ExS, 13-agosto-2025, interv. 1768, «Optimización recursos».

³³ Transcripción ExS, 14-agosto-2025, interv. 706, «Tecnología sin objetivo».

³⁴ Relatoría ExS, 14-agosto-2025, «Limitación datos».

³⁵ Transcripción ExS, 14-agosto-2025, interv. 330, «Prioridad cárcel».

³⁶ Transcripción ExS, 14-agosto-2025, interv. 474, «Crítica punitivismo».

³⁷ Transcripción ExS, 14-agosto-2025, interv. 777, «Soberanía digital».

sobre la vulnerabilidad de las infraestructuras nacionales ante la ausencia de un inventario de activos críticos.³⁸

Como **oportunidades de intervención**, el sector ofreció movilizar su capacidad de investigación y formación. La **UDELAR** propuso implementar una plataforma de entrenamiento en ciberseguridad (*cyber range*) de código abierto para capacitar a funcionarios públicos.³⁹ Asimismo, las universidades ofrecieron su capacidad para realizar evaluaciones de impacto independientes, pero establecieron como **condición habilitante** un cambio radical en la política de datos abiertos, afirmando que la transparencia no es negociable para una colaboración rigurosa.⁴⁰

3.1.5 Partidos Políticos

La mesa con los partidos políticos se distinguió por un esfuerzo explícito de abordar la seguridad como una política de Estado que trascienda la coyuntura electoral. Hubo una convergencia multipartidaria en identificar al **crimen organizado y al narcotráfico** como el desafío estratégico preeminente.⁴¹ Se reconoció la simbiosis entre estas estructuras y el sistema penitenciario, describiendo las cárceles como centros de reclutamiento y operación, y coincidiendo en el peso gravitante de la **crisis carcelaria** en la reproducción de la violencia.⁴²

Un hallazgo clave fue la identificación de la **fragmentación estatal** como un multiplicador de la inseguridad. Representantes de diversos partidos coincidieron en la mala coordinación interinstitucional, utilizando la metáfora de un Estado compuesto por «chacritas» estancas que no logran alinear sus recursos.⁴³

A pesar del consenso en el diagnóstico, emergieron tensiones sobre las causas y soluciones. Un representante del **Partido Colorado** criticó una «tolerancia conceptual» frente al delito, que atribuyó en parte al marco normativo vigente, como el Código del Proceso Penal.⁴⁴ También invitó a todos los partidos a realizar un ejercicio de autocritica sobre sus gestiones. En contraste, representantes del **Frente Amplio** llamaron a adoptar un «espíritu constructivo»⁴⁵ para evitar el estancamiento en recriminaciones históricas.

Como **oportunidades de intervención**, los partidos identificaron su capacidad de articulación para promulgar leyes, blindar el financiamiento y la continuidad del PNSP. Se presentaron modelos de gestión territorial exitosos, como el de Maldonado, basado en la inversión tecnológica y la coordinación interinstitucional.⁴⁶ Se propuso también elevar la salud mental del personal policial y penitenciario a la categoría de eje estratégico, dadas

³⁸ Transcripción ExS, 14-agosto-2025, interv. 1180, «Infraestructura crítica».

³⁹ Transcripción ExS, 14-agosto-2025, interv. 1643, «Oferta cyber range».

⁴⁰ Transcripción ExS, 14-agosto-2025, interv. 1582, «Condición datos».

⁴¹ Transcripción ExS, 15-agosto-2025, interv. 625, «Consenso narcotráfico».

⁴² Transcripción ExS, 15-agosto-2025, interv. 831, «Peso gravitante cárceles».

⁴³ Transcripción ExS, 15-agosto-2025, interv. 1156, «Metáfora chacritas».

⁴⁴ Transcripción ExS, 15-agosto-2025, interv. 778, «Tolerancia delito».

⁴⁵ Transcripción ExS, 15-agosto-2025, interv. 1502, «Espíritu constructivo».

⁴⁶ Transcripción ExS, 15-agosto-2025, interv. 2133, «Modelo Maldonado».

las altas tasas de suicidio y agotamiento.⁴⁷ Finalmente, se destacó la responsabilidad de los partidos en construir una «condena social» al delito que complemente las medidas coercitivas del Estado.⁴⁸

3.1.6 Hallazgos sustantivos, consensos y disensos

El ciclo de diagnóstico participativo cristalizó una visión transversal: la seguridad pública en Uruguay enfrenta una crisis de diseño estructural que no puede resolverse mediante la mera acumulación de recursos policiales o reformas aisladas.

Consenso Estratégico y Diagnóstico Compartido

El hallazgo más contundente es la identificación del **sistema penitenciario como el «punto cero» de la reproducción de la violencia**. Existe un consenso absoluto —articulado por la academia,⁴⁹ las organizaciones sociales⁵⁰ y los partidos políticos⁵¹— en que las cárceles actúan como incubadoras de criminalidad y centros de operación delictiva. La situación fue descrita como una crisis estructural y una prioridad nacional, estableciendo que cualquier estrategia que no aborde su reforma está condenada al fracaso por la vía de la reincidencia.

Un segundo eje de acuerdo es la **crítica a la fragmentación estatal**. Desde el sector productivo⁵² hasta las agencias públicas,⁵³ se diagnosticó que el Estado opera como un archipiélago de instituciones desconectadas. Esta falta de coordinación crea vacíos de autoridad y diluye la eficacia de las políticas. La solución propuesta de manera unánime es la **gestión multiagencial**, integrando datos y acciones para anticipar y abordar el delito.

Asimismo, se consolidó la percepción de que el **perfil del delito ha mutado**, superando la capacidad de respuesta analógica del Estado. El sector productivo⁵⁴ y la academia⁵⁵ coincidieron en que el ciberdelito y el fraude financiero representan amenazas estratégicas que requieren inteligencia y capacidades de trazabilidad financiera, no solo patrullaje físico.

Disensos y Puntos de Tensión

A pesar de los diagnósticos compartidos, el proceso reveló tensiones significativas:

1. **El rol de la seguridad privada:** Mientras las cámaras empresariales propusieron una integración operativa para liberar recursos policiales,⁵⁶ los sindicatos policiales expresaron preocupación por el impacto en las condiciones salariales de los agentes, dependientes del servicio 222.⁵⁷

⁴⁷ Transcripción ExS, 15-agosto-2025, interv. 2315, «Salud mental policial».

⁴⁸ Transcripción ExS, 15-agosto-2025, interv. 1186, «Condena social».

⁴⁹ Transcripción ExS, 14-agosto-2025, interv. 330, «Prioridad cárcel».

⁵⁰ Transcripción ExS, 12-agosto-2025, interv. 557, «Sobrevivencia carcelaria».

⁵¹ Transcripción ExS, 15-agosto-2025, interv. 831, «Peso gravitante cárceles».

⁵² Transcripción ExS, 11-agosto-2025, interv. 385, «Crítica al 911».

⁵³ Transcripción ExS, 13-agosto-2025, interv. 444, «Falta coordinación».

⁵⁴ Transcripción ExS, 11-agosto-2025, interv. 418, «Fraudes digitales».

⁵⁵ Transcripción ExS, 14-agosto-2025, interv. 777, «Soberanía digital».

⁵⁶ Transcripción ExS, 11-agosto-2025, interv. 668, «Propuesta privados».

⁵⁷ Transcripción ExS, 11-agosto-2025, interv. 739, «Impacto salarial».

2. **Transparencia y Datos:** Existe una brecha de confianza crítica. Mientras el gobierno defiende sus avances en la materia, la academia y la sociedad civil ⁵⁸ denunciaron una cultura de opacidad. Para estos actores, la apertura de microdatos es una condición no negociable para la colaboración.
3. **Enfoque Punitivo vs. Social:** Aunque todos reconocen la crisis carcelaria, persiste una divergencia ideológica. Algunos sectores políticos⁵⁹ enfatizaron la necesidad de evitar una «tolerancia conceptual al delito», mientras que las organizaciones sociales ⁶⁰ advirtieron que la «inflación punitiva» ha sido contraproducente.

Transición hacia la Segunda Ronda: Mapeo de Activos

Esta primera ronda reveló *qué* problemas existen y *dónde* están dispuestos a contribuir los actores, pero no especificó *con qué* activos concretos. Ante la reconocida restricción de recursos fiscales,⁶¹ se validó la necesidad de transitar del diagnóstico general al mapeo de capacidades existentes. Esta brecha motivó el diseño de la **segunda ronda de consultas** (septiembre de 2025), orientada específicamente al **inventario de recursos, experiencias y barreras operativas** de cada sector, sentando así las bases para las mesas temáticas que se abordan en la Sección 4.

3.2 Mapeo de recursos, capacidades y experiencias sectoriales

La segunda ronda de los Encuentros por Seguridad (1–5 de septiembre de 2025) pasó del diagnóstico de problemas a la identificación de **activos concretos** que cada sector está dispuesto a poner al servicio del PNSP. El foco ya no fue solo qué preocupa, sino **con qué recursos, saberes y experiencias cuenta el país** para responder a esos desafíos.⁶²

Las sesiones mostraron un panorama ambivalente. Por un lado, existe una capacidad instalada considerable en el Estado, el sector privado, la sociedad civil, la academia y el sistema político. Por otro, estos recursos operan de manera fragmentada, con dificultades de coordinación, financiamiento y acceso a la información. Las subsecciones siguientes sintetizan, por sector, los principales activos y las brechas que condicionan su contribución.

3.2.1 Sector productivo

El sector productivo aportó un inventario detallado de recursos que hoy ya están comprometidos con la seguridad, aunque de forma dispersa.

Un primer bloque de activos proviene de la **seguridad privada**. Las cámaras empresariales estimaron en unos 22.000 los guardias habilitados con cobertura en todo el país, una fuerza

⁵⁸ Transcripción ExS, 14-agosto-2025, interv. 1582, «Condición datos».

⁵⁹ Transcripción ExS, 15-agosto-2025, interv. 778, «Tolerancia delito».

⁶⁰ Transcripción ExS, 12-agosto-2025, interv. 880, «Inflación punitiva».

⁶¹ Transcripción ExS, 13-agosto-2025, interv. 1760, «Restricción fiscal».

⁶² Relatoría ExS, 1-setiembre-2025, «Pregunta disparadora».

comparable en magnitud a la policial.⁶³ Estas empresas operan centros de monitoreo con miles de cámaras, sistemas de alarmas y logística de respuesta que podrían complementar la capacidad estatal si existieran protocolos claros de coordinación. Actualmente, la colaboración es predominantemente reactiva: se entregan registros de video o alertas una vez cometido el delito, pero no se integran los datos para análisis preventivo.⁶⁴

Un segundo activo clave es la **inteligencia financiera y de seguros**. La Asociación de Bancarios del Uruguay (**AEBU**) y la banca pública y privada pusieron sobre la mesa el conocimiento acumulado sobre patrones de retiros de efectivo, movimientos inusuales y circuitos de lavado de activos que atraviesan el sistema financiero.⁶⁵ Las aseguradoras, por su parte, administran bases de datos voluminosas sobre siniestros y fraudes que pueden ayudar a identificar concentraciones territoriales de riesgo.⁶⁶ Varios representantes señalaron que el marco legal actual limita el intercambio de esta información con el Estado, pero manifestaron disposición a avanzar en convenios específicos.

Finalmente, el sector destacó su **capacidad de organización y formación**: programas internos de prevención del delito en empresas, experiencia en gestión de riesgos y una red de cámaras empresariales con presencia territorial con posibilidad de brindar oportunidades de empleo para población de riesgo, como los jóvenes egresados del sistema penitenciario. La principal limitación identificada no es la falta de recursos, sino la ausencia de una **arquitectura de colaboración estable** que defina qué información compartir, bajo qué resguardos y con qué contrapartidas públicas.

3.2.2 Organizaciones sociales

Las organizaciones sociales describieron un conjunto de capacidades que se ubican, sobre todo, en el territorio y en el acompañamiento a poblaciones vulnerables.

En materia de **presencia comunitaria**, colectivos como ASFAVIDE, La Vida Vale, OMBIJAM, SERPAJ y PIAs relataron décadas de trabajo en barrios de alta vulnerabilidad, acompañando a víctimas, familias y jóvenes en conflicto con la ley.⁶⁷ Esta proximidad les permite detectar tempranamente trayectorias de riesgo que el sistema formal solo registra cuando ya hay un delito consumado.

Como **recursos específicos**, se destacaron equipos técnicos interdisciplinarios (psicología, trabajo social, asesoría jurídica), dispositivos de apoyo a víctimas, experiencias de mediación comunitaria y programas de salida del consumo problemático. Varias organizaciones han desarrollado metodologías de trabajo que podrían escalarse, pero hoy dependen de financiamiento inestable, proyectos cortos o trabajo voluntario.⁶⁸

Las debilidades más señaladas fueron la **precariedad financiera y laboral** —con equipos que rotan o se agotan— y la ausencia de mecanismos formales para que su conocimiento

⁶³ Transcripción ExS, 01-setiembre-2025, interv. 406, «Cobertura nacional».

⁶⁴ Transcripción ExS, 01-setiembre-2025, interv. 412, «Propuesta mapeo».

⁶⁵ Relatoría ExS, 1-setiembre-2025, «Usina de experiencia».

⁶⁶ Relatoría ExS, 1-setiembre-2025, «Registros de siniestros».

⁶⁷ Relatoría ExS, 2-setiembre-2025, «Consenso organizaciones».

⁶⁸ Relatoría ExS, 2-setiembre-2025, «Dependencia de voluntariado».

incida de manera sistemática en el diseño de políticas. Las organizaciones expresaron disposición a ejercer también un rol de seguimiento y contralor del PNSP, siempre que existan espacios de diálogo con mandato claro, no solo instancias consultivas esporádicas.⁶⁹

3.2.3 Agencias públicas

La segunda consulta con agencias estatales mostró que el Estado dispone de activos materiales y humanos significativos, pero que la **fragmentación interinstitucional** limita su impacto.⁷⁰

En el plano **tecnológico**, varias intendencias y ministerios describieron redes extensas de videovigilancia: Montevideo, Maldonado y San José operan centros de monitoreo con cientos o miles de cámaras; el Ministerio de Transporte y Obras Públicas (**MTOP**) cuenta con cámaras en rutas nacionales; otros gobiernos departamentales han desarrollado comandos unificados de vigilancia.^{71 72} El problema no es la ausencia de equipamiento, sino la falta de interoperabilidad y de canales claros para que estas señales se integren a la respuesta policial y judicial.⁷³

En **persecución penal e inteligencia**, la FGN destacó la consolidación de fiscalías especializadas, el uso del sistema SIPPAU para registrar acciones procesales y la existencia de equipos de análisis que priorizan las denuncias en contextos de alta carga de trabajo.⁷⁴ La SENACLAFT presentó la Evaluación Nacional de Riesgos y su plan de acción como guía para combatir flujos financieros ilícitos, así como convenios para darle uso social a bienes decomisados.⁷⁵

En **política social y territorial**, el Ministerio de Desarrollo Social (**MIDES**), el MVOT y el Ministerio de Desarrollo Social (**MIDES**) subrayaron su presencia en territorio (oficinas locales, programas de vivienda, centros culturales y educativos) y sus capacidades para trabajar con personas en situación de calle, víctimas de violencia y personas privadas de libertad.^{76 77 78} La Junta Nacional de Drogas (**JND**) describió el desarrollo de una «ventanilla única» de servicios de tratamiento, con juntas departamentales y locales como anclaje territorial.⁷⁹

Las limitaciones comunes fueron: dificultades para compartir datos entre organismos, falta de financiamiento para sostener programas exitosos en el tiempo y la ausencia de una instancia de coordinación con autoridad suficiente para alinear agendas sectoriales.

⁶⁹ Relatoría ExS, 2-setiembre-2025, «Rol de contralor».

⁷⁰ Relatoría ExS, 3-setiembre-2025, «Consenso general».

⁷¹ Relatoría ExS, 3-setiembre-2025, «Sistema de monitoreo».

⁷² Relatoría ExS, 3-setiembre-2025, «Sistema videovigilancia».

⁷³ Relatoría ExS, 3-setiembre-2025, «Falta articulación».

⁷⁴ Relatoría ExS, 3-setiembre-2025, «Fiscalías especializadas».

⁷⁵ Relatoría ExS, 3-setiembre-2025, «Evaluación de riesgos».

⁷⁶ Relatoría ExS, 3-setiembre-2025, «Presencia territorial».

⁷⁷ Relatoría ExS, 3-setiembre-2025, «Más Barrio».

⁷⁸ Relatoría ExS, 3-setiembre-2025, «Educación cárceles».

⁷⁹ Relatoría ExS, 3-setiembre-2025, «Ventanilla única».

3.2.4 Sector académico

El sector académico ofreció principalmente **capacidad de investigación aplicada, evaluación y formación especializada**. Universidades públicas y privadas, junto con centros de investigación como CERES y Data Uruguay, detallaron proyectos de evaluación de programas de seguridad (por ejemplo, el Programa de Alta Dedicación Operativa, PADO), monitoreo de opinión y análisis de datos criminales.^{80 81}

En términos de formación, se señaló la existencia de maestrías y diplomas en criminología, políticas públicas ciberseguridad y análisis de datos, así como programas de extensión universitaria en barrios vulnerables y trabajo con adolescentes y personas privadas de libertad.⁸² Estas capacidades, aunque limitadas, permiten acompañar al Estado en el diseño, seguimiento y evaluación de programas del PNSP.

Las principales **barreras identificadas** fueron dos. Primero, la dificultad de acceso a datos públicos detallados, lo que impide realizar evaluaciones independientes y reproducibles⁸³

⁸⁴ Segundo, la ausencia de financiamiento sostenido para investigación aplicada en seguridad, que obliga a depender de proyectos concursables o de cooperación internacional con horizontes cortos.⁸⁵

3.2.5 Partidos políticos

La consulta con los partidos políticos puso el acento en un tipo de recurso distinto: **capital político y capacidad legislativa**.

Los delegados coincidieron en que los partidos pueden convertir acuerdos técnicos en marcos normativos estables y en pactos de largo plazo. Representantes del Partido Nacional propusieron trabajar sobre proyectos de ley ya presentados —por ejemplo, para fortalecer SENACLAFT, transformar el Instituto Nacional de Rehabilitación (INR) en un servicio descentralizado y ajustar la respuesta penal al crimen organizado— como forma de traducir rápidamente algunos consensos en resultados visibles.⁸⁶

Otros partidos enfatizaron su **experiencia de gobierno reciente** para aportar aprendizajes concretos, como la coordinación interinstitucional en el control portuario o los modelos de videovigilancia.⁸⁷ También se destacó la necesidad de construir narrativas públicas que expliquen por qué reformas complejas —como la penitenciaria— son un interés general y no una concesión a las personas privadas de libertad.⁸⁸

⁸⁰ Relatoría ExS, 4-setiembre-2025, «Evaluación PADO».

⁸¹ Relatoría ExS, 4-setiembre-2025, «Monitor de Seguridad».

⁸² Relatoría ExS, 4-setiembre-2025, «Conocimiento científico».

⁸³ Relatoría ExS, 4-setiembre-2025, «Acceso datos».

⁸⁴ Relatoría ExS, 4-setiembre-2025, «Resistencia datos».

⁸⁵ Relatoría ExS, 4-setiembre-2025, «Falta financiamiento».

⁸⁶ Relatoría ExS, 5-setiembre-2025, «Propuestas legislativas».

⁸⁷ Relatoría ExS, 5-setiembre-2025, «Control portuario».

⁸⁸ Relatoría ExS, 5-setiembre-2025, «Concientización».

Entre las debilidades, los propios partidos señalaron el riesgo de que la seguridad se **electoralice**, llevando a reiniciar políticas en cada cambio de gobierno y privilegiar medidas de alto impacto simbólico pero baja efectividad estructural.⁸⁹

3.2.6 Fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas

El mapeo sectorial permite condensar la segunda ronda en un cuadro de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas para el proceso.

Fortalezas

- **Capacidad instalada multi-actoral:** existencia de redes extensas de videovigilancia, fiscalías especializadas, dispositivos de atención a víctimas, programas sociales y equipos técnicos en organizaciones sociales y academia.
- **Presencia territorial dispersa:** oficinas del MIDES, centros educativos y culturales, juntas departamentales de la JND, organizaciones comunitarias y empresas privadas con anclaje en barrios y localidades de todo el país.
- **Capital político disponible:** disposición explícita de los partidos a discutir reformas penitenciarias, fortalecer la trazabilidad financiera y avanzar en marcos normativos comunes.

Oportunidades

- **Mejorar el intercambio de datos y la interoperabilidad de sistemas,** aprovechando plataformas existentes como SIPPAU, los sistemas departamentales de videovigilancia y los registros financieros y de seguros.
- **Institucionalizar la colaboración Estado–sociedad–academia,** mediante un consorcio académico para evaluación y formación, una comisión público-privada de seguridad y mecanismos de participación de organizaciones sociales en el seguimiento del PNSP.
- **Dar uso simbólico a bienes decomisados y otros instrumentos financieros,** canalizando recursos hacia programas de prevención, rehabilitación y apoyo a víctimas.⁹⁰

Debilidades

- **Fragmentación interinstitucional:** múltiples actores con capacidades relevantes operan sin una arquitectura de coordinación clara, lo que genera superposiciones, vacíos y demoras.
- **Opacidad de datos y falta de evaluación sistemática:** dificultades para acceder a microdatos, estadísticas incompletas y escasa cultura de evaluación de impacto limitan la capacidad de aprender de la experiencia.⁹¹

⁸⁹ Relatoría ExS, 5-setiembre-2025, «Mezquindad política».

⁹⁰ Relatoría ExS, 3-setiembre-2025, «Bienes decomisados».

⁹¹ Relatoría ExS, 4-setiembre-2025, «Acceso datos».

- **Precariedad de recursos humanos y financieros en actores clave:** fuerte dependencia de trabajo voluntario en organizaciones sociales, financiamiento inestable para investigación aplicada y programas públicos que dependen de proyectos de corto plazo.
- **Insuficiente masa crítica en áreas emergentes,** como criminología, ciberseguridad, análisis financiero y evaluación de políticas, lo que restringe la respuesta ante amenazas complejas.⁹²

Amenazas

- **Volatilidad electoral y cambios de rumbo frecuentes,** que pueden llevar a desarmar políticas y equipos entre un gobierno y otro, dificultando la acumulación de aprendizajes.⁹³
- **Electoralización y simplificación mediática de la seguridad,** que presionan por respuestas punitivas de corto plazo en detrimento de reformas estructurales más lentas pero más efectivas.⁹⁴
- **Estigmatización de poblaciones vulnerables y resistencia a enfoques preventivos,** que debilitan el apoyo político a políticas de reinserción y medidas alternativas a la prisión.⁹⁵
- **Corrupción y captura institucional,** que puede neutralizar esfuerzos de reforma en el sistema policial y penitenciario, afectar el funcionamiento del sistema de justicia, y erosionar la confianza ciudadana.⁹⁶
- **Rápida mutación de las amenazas criminales,** en particular en el plano digital y financiero, frente a instituciones que tienden a reaccionar con lentitud.⁹⁷

En conjunto, la ronda 2 muestra que Uruguay dispone de un conjunto amplio de recursos para una política de seguridad basada en la corresponsabilidad, pero que su aprovechamiento requiere resolver problemas de coordinación, datos, financiamiento y reglas del juego político. La Sección 3.3 retoma estos hallazgos para extraer las líneas transversales que explican la selección de los siete ejes temáticos desarrollados en el Capítulo 4.

3.3 Hallazgos transversales y justificación de los ejes temáticos

Las dos primeras rondas de los Encuentros por Seguridad, desarrolladas entre agosto y septiembre de 2025, constituyeron un ejercicio de inteligencia colectiva que convocó a más de 79 actores institucionales. La primera ronda permitió identificar los nudos críticos de la

⁹² Relatoría ExS, 4-setiembre-2025, «Falta financiamiento».

⁹³ Relatoría ExS, 5-setiembre-2025, «Mezquindad política».

⁹⁴ Relatoría ExS, 4-setiembre-2025, «Electoralización».

⁹⁵ Relatoría ExS, 2-setiembre-2025, «Estigmatización».

⁹⁶ Relatoría ExS, 2-setiembre-2025, «Corrupción policial».

⁹⁷ Relatoría ExS, 3-setiembre-2025, «Vulnerabilidad digital».

seguridad pública desde la experiencia de cada sector (Sección 3.1). La segunda avanzó hacia un inventario estratégico de recursos, capacidades y experiencias concretas que los actores están dispuestos a movilizar, revelando los activos disponibles y las condiciones que habilitan o restringen su contribución (Sección 3.2).

Este apartado sintetiza los hallazgos transversales de ambas rondas para establecer el marco conceptual y las prioridades que estructuran el PNSP. A diferencia de las secciones precedentes, organizadas por sectores, esta síntesis identifica patrones que atraviesan las fronteras institucionales, revelando convergencias diagnósticas, tensiones no resueltas y directrices para el cambio. El objetivo es doble: primero, consolidar los consensos que permiten avanzar hacia acciones concretas; segundo, justificar la transición metodológica hacia las **mesas temáticas especializadas** (Sección 4), donde los desafíos específicos serán abordados con profundidad técnica.

3.3.1 Convergencias y tensiones transversales

Diagnóstico compartido: tres consensos estructurales

El análisis comparativo de las rondas consultivas revela una notable convergencia diagnóstica que trasciende las diferencias ideológicas. Tres hallazgos emergieron con tal consistencia que constituyen la base sobre la cual debe construirse cualquier estrategia de seguridad viable.

El primero, y más contundente, es la identificación del **sistema penitenciario como el «punto cero» de la reproducción de la violencia**. Este diagnóstico fue articulado con unanimidad por la academia, que lo calificó como una «vergüenza nacional»;⁹⁸ por las organizaciones sociales, que denunciaron que las cárceles son espacios de «sobrevivencia» que funcionan como incubadoras de criminalidad;⁹⁹ y por los partidos políticos, que reconocieron su «peso gravitante» en la inseguridad nacional.¹⁰⁰ Con tasas de hacinamiento crítico, ausencia de programas de rehabilitación efectivos y prisiones operando como centros de reclutamiento para el narcotráfico, el sistema actual garantiza que muchas personas liberadas regresen a la sociedad con una mayor propensión a delinquir. La implicación estratégica es clara: cualquier plan que no priorice una reforma penitenciaria estructural está condenado al fracaso por la vía de la reincidencia.

El segundo consenso es la identificación de la **fragmentación institucional como la principal barrera para la efectividad de las políticas públicas**. El Estado fue caracterizado mediante la metáfora de un «archipiélago de chacritas»¹⁰¹ estancas que no logran alinear recursos ni intercambiar información crítica. La FGN denunció la «falta de directrices claras de la política criminal»,¹⁰² la SENACLAFT señaló que el intercambio de datos sigue siendo «limitado por su carácter reservado»,¹⁰³ el MIDES reconoció la

⁹⁸ Transcripción ExS, 14-agosto-2025, interv. 331, «Crisis carcelaria».

⁹⁹ Transcripción ExS, 12-agosto-2025, interv. 557, «Sobrevivencia carcelaria».

¹⁰⁰ Transcripción ExS, 15-agosto-2025, interv. 831, «Peso gravitante cárceles».

¹⁰¹ Transcripción ExS, 15-agosto-2025, interv. 1156, «Metáfora chacritas».

¹⁰² Relatoría ExS, 3-setiembre-2025, «Falta directrices».

¹⁰³ Relatoría ExS, 3-setiembre-2025, «Datos reservados».

«fragmentación del trabajo»,¹⁰⁴ y la JND admitió la «dificultad de una verdadera articulación interinstitucional».¹⁰⁵ Esta desarticulación genera superposición de esfuerzos, vacíos de responsabilidad y lentitud en las respuestas.

El tercer consenso es el reconocimiento de que el **perfil del delito ha mutado** hacia formas de criminalidad que superan la capacidad de respuesta analógica del Estado. El sector productivo alertó sobre la proliferación de «fraudes digitales»;¹⁰⁶ la academia redefinió la ciberseguridad como una cuestión de «soberanía digital»;¹⁰⁷ y diversas agencias destacaron el rol del lavado de activos como soporte operativo de las organizaciones criminales. La implicación es que la respuesta tradicional —patrullaje y encarcelamiento— es insuficiente ante modalidades delictivas que operan en el espacio digital y requieren una sofisticada trazabilidad financiera.

La paradoja uruguaya: capacidades abundantes, coordinación ausente

El hallazgo más sorprendente de la segunda ronda es que Uruguay no sufre de una ausencia de capacidades, sino de la arquitectura de gobernanza necesaria para movilizarlas. El mapeo de activos reveló un ecosistema de recursos robusto: el sector privado dispone de miles de guardias con presencia territorial; las intendencias operan complejos sistemas de videovigilancia; las organizaciones sociales poseen legitimidad comunitaria para la detección temprana de riesgos; y las universidades acumulan experiencia en evaluación de impacto y ciberseguridad.

Sin embargo, estos activos operan de forma aislada. Esta paradoja revela que el desafío central del PNSP no es tanto crear recursos inexistentes, sino **construir la arquitectura institucional** que permita coordinar los activos ya dispersos en el territorio.

Tensiones no resueltas

A pesar de las convergencias, el proceso también visibilizó tensiones significativas que requerirán decisiones políticas explícitas:

1. **Rol de la seguridad privada:** Mientras el sector empresarial propuso una «complementariedad operativa» para liberar a policías de tareas administrativas,¹⁰⁸ los sindicatos policiales expresaron preocupación por el impacto en sus condiciones laborales.¹⁰⁹
2. **Transparencia de datos:** La academia y las organizaciones de la sociedad civil demandaron un acceso amplio a microdatos como «condición no negociable para la colaboración»,¹¹⁰ mientras que algunas agencias estatales defendieron

¹⁰⁴ Relatoría ExS, 3-setiembre-2025, «Fragmentación».

¹⁰⁵ Relatoría ExS, 3-setiembre-2025, «Dificultad articulación».

¹⁰⁶ Transcripción ExS, 11-agosto-2025, interv. 418, «Fraudes digitales».

¹⁰⁷ Transcripción ExS, 14-agosto-2025, interv. 777, «Soberanía digital».

¹⁰⁸ Transcripción ExS, 01-setiembre-2025, interv. 401, «Propuesta apoyo operativo».

¹⁰⁹ Transcripción ExS, 11-agosto-2025, interv. 739, «Impacto salarial».

¹¹⁰ Transcripción ExS, 14-agosto-2025, interv. 1582, «Condición datos».

restricciones por razones operativas, generando una tensión entre la evaluación independiente y la confidencialidad institucional.

3. **Enfoque punitivo vs. social:** Aunque todos los actores reconocen la crisis carcelaria, persiste una divergencia sobre las soluciones. Algunos sectores políticos enfatizaron la necesidad de evitar una «tolerancia conceptual al delito»,¹¹¹ mientras que organizaciones sociales y otros actores políticos advirtieron que la «inflación punitiva» ha sido contraproducente.¹¹²

3.3.2 Directrices del cambio: gobernanza, datos y evidencia

De las deliberaciones emerge un conjunto de directrices que deben guiar el diseño e implementación del PNSP, entendiendo la seguridad no como una función exclusivamente policial, sino como un desafío de gobernanza multi-actoral.

1. Gobernanza coordinada y sostenible: La fragmentación institucional requiere una arquitectura de coordinación con autoridad real, no meramente declarativa. Esto implica superar la «mezquindad política»¹¹³ que lleva a reiniciar políticas con cada ciclo electoral. La sostenibilidad del Plan depende de un compromiso interpartidario que garantice la continuidad, un presupuesto plurianual protegido y mecanismos de monitoreo con participación de la oposición, como la «mesa honoraria» propuesta por Cabildo Abierto.¹¹⁴

2. Políticas basadas en datos y evidencia: Las decisiones deben informarse por una evaluación rigurosa, no por la intuición o la presión mediática. Esto exige un compromiso con la transparencia y los datos abiertos, una precondition para la colaboración académica y la rendición de cuentas. Es necesario «establecer mecanismos de evaluación desde el diseño de las políticas públicas»,¹¹⁵ con líneas de base claras, indicadores verificables y evaluaciones conducidas por actores independientes.

3. Colaboración institucionalizada: La voluntad de cooperación expresada en los Encuentros debe formalizarse. Propuestas como el **Consortio de Instituciones de Conocimiento**¹¹⁶ para articular la colaboración Estado-academia, o la **Comisión Público-Privada de Seguridad** para el intercambio de información,¹¹⁷ deben pasar de ser ideas a convertirse en mecanismos permanentes con financiamiento y potestades definidas.

3.3.3 Priorización y transición hacia las mesas temáticas

Las rondas sectoriales cumplieron la función de mapear problemas y capacidades, pero la complejidad de los temas requiere un abordaje más profundo. Por ello, la metodología del Plan transita hacia un **enfoque temático**, convocando a especialistas en función de su conocimiento sustantivo, independientemente de su sector de pertenencia.

¹¹¹ Transcripción ExS, 15-agosto-2025, interv. 778, «Tolerancia delito».

¹¹² Transcripción ExS, 12-agosto-2025, interv. 880, «Inflación punitiva».

¹¹³ Relatoría ExS, 5-setiembre-2025, «Mezquindad política».

¹¹⁴ Relatoría ExS, 5-setiembre-2025, «Mesa honoraria».

¹¹⁵ Relatoría ExS, 4-setiembre-2025, «Psicología forense».

¹¹⁶ Relatoría ExS, 4-setiembre-2025, «Consortio».

¹¹⁷ Transcripción ExS, 01-setiembre-2025, interv. 423, «Propuesta comisión».

La selección de los siete ejes temáticos que estructuran el capítulo 4 responde a criterios convergentes: la gravedad objetiva del problema, la demanda ciudadana, el consenso interpartidario sobre su urgencia —como la «reforma penitenciaria, la reducción de homicidios y el control de armas de fuego»¹¹⁸— y la existencia de capacidades movilizables identificadas en las rondas previas.

Los siete ejes priorizados son: 1. Homicidios; 2. Violencia de género y contra niños, niñas y adolescentes; 3. Armas de fuego y municiones; 4. Narcotráfico; 5. Ciberdelito y fraudes informáticos; 6. Sistema de justicia criminal; 7. Sistema de prevención del delito y la violencia.

Estos ejes no operan como compartimentos estancos, sino como dimensiones interdependientes. La reforma del sistema de justicia (eje 6) impacta directamente en la reincidencia y, por tanto, en los homicidios (eje 1). El control de armas (eje 3) es un instrumento que reduce la letalidad en múltiples contextos. La prevención (eje 7) aborda las causas estructurales que alimentan el resto de los fenómenos. La arquitectura de gobernanza del Plan deberá asegurar la coordinación entre estas mesas para evitar replicar la fragmentación que se busca superar.

Conclusión: una ventana de oportunidad

La síntesis de las rondas consultivas revela tres conclusiones claras. Primero, existe un **consenso diagnóstico robusto** sobre los núcleos del problema: el sistema penitenciario, la fragmentación estatal y la mutación del delito. Segundo, Uruguay **no carece de capacidades, sino de una arquitectura para coordinarlas**. Tercero, la viabilidad de cualquier plan depende de **condiciones habilitantes** como la voluntad política sostenida, la transparencia de datos y una gobernanza efectiva.

Las consultas sectoriales respondieron *qué* problemas existen y *con qué* capacidades se cuenta. La siguiente fase del proceso, detallada en el Capítulo 4, se enfoca en el *cómo* intervenir. Las mesas temáticas especializadas refinan los diagnósticos, identifican intervenciones específicas y sistematizan propuestas técnicas. Esta transición metodológica permite al Plan avanzar de una visión estratégica a una programación accionable, aprovechando la ventana de oportunidad política generada por los Encuentros para construir una política de Estado que trascienda los ciclos electorales.

¹¹⁸ Transcripción ExS, 15-agosto-2025, interv. 1688, «Temas prioritarios».

4. Mesas temáticas especializadas: profundización de los ejes prioritarios

Esta sección recoge los **siete ejes priorizados en 3.3.3** y presenta, en el mismo orden, los hallazgos de las mesas temáticas especializadas (R3–R5). El propósito de estas mesas consistió en tomar como insumo el consenso estratégico sectorial descrito en la Sección 3 y, a partir de la metodología de análisis detallada, convertirlo en insumos técnicos accionables. Se buscó también mantener una trazabilidad directa entre las prioridades definidas y los resultados sintetizados.

Las consultas sectoriales realizadas durante las Rondas 1 y 2 (agosto-septiembre de 2025) cumplieron una función fundamental: identificaron *qué* problemas de seguridad pública existen, *dónde* están dispuestos a contribuir los actores, y *con qué* capacidades concretas cuenta el país (Secciones 3.1 y 3.2). Sin embargo, como se anticipó en la Sección 3.3, estas consultas —por su propia naturaleza intersectorial— no pudieron resolver la complejidad técnica de *cómo* intervenir efectivamente en problemas específicos.

Esta limitación metodológica motivó el diseño de las **mesas temáticas especializadas**, desarrolladas entre septiembre y noviembre de 2025 (Rondas 3, 4 y 5). A diferencia de las rondas sectoriales, donde los participantes fueron convocados por su afiliación institucional (sector productivo, academia, ONG, etc.), las mesas temáticas reunieron a expertos y operadores con conocimiento sustantivo directo sobre problemas específicos, independientemente de su origen sectorial. Esta transición metodológica permitió transitar de los diagnósticos amplios a un diseño accionable, identificando oportunidades de intervención concretas, analizando propuestas estructuradas, y documentando los consensos técnicos y los disensos no resueltos que requieren una decisión política.

Estructura de las Mesas Temáticas

Cada eje temático fue abordado mediante **tres sesiones secuenciales** que profundizaron progresivamente en el análisis:

- **Ronda 3 (septiembre 22-octubre 1, 2025):** Primera mesa temática por eje, enfocada en refinar los diagnósticos con base en el conocimiento técnico, identificar los desafíos principales y mapear las oportunidades de intervención.
- **Ronda 4 (octubre 13-22, 2025):** Segunda mesa temática, orientada al análisis estructurado de las propuestas concretas presentadas por los participantes y la profundización de ideas que surgieron en rondas anteriores. Estas sesiones examinaron la viabilidad, las posibles consecuencias no deseadas, así como las condiciones necesarias para la implementación de intervenciones específicas.
- **Ronda 5 (noviembre 3-14, 2025):** Tercera mesa temática, diseñada para consolidar las propuestas, sistematizar las ideas emergentes que surgieron durante el proceso dialogado y explicitar consensos y disensos sobre las prioridades de acción.

Los Siete Ejes Temáticos Prioritarios

Como se justificó en la Sección 3.3.3, la priorización temática del PNSP responde a criterios objetivos: la letalidad (el impacto en la pérdida de vidas), la demanda ciudadana consistente, el consenso interpartidario, la evidencia de la mutación del perfil delictivo, y la capacidad de intervención estatal existente o movilizable. Los ejes priorizados son:

1. **Homicidios**
2. **Violencia de género y contra niños, niñas y adolescentes**
3. **Armas de fuego y municiones**
4. **Narcotráfico**
5. **Ciberdelito y fraudes informáticos**
6. **Sistema de justicia criminal**
7. **Sistema de prevención del delito y la violencia**

Lógica de Presentación

Cada eje se desarrolla en las subsecciones 4.1–4.7 en el mismo orden anterior, aplicando la estructura: desafíos → oportunidades → ideas emergentes → propuestas estructuradas → hallazgos sustantivos, *consensos* y *disensos*. Se sigue así una estructura analítica consistente, diseñada para facilitar la comparación transversal y el apoyo a una toma de decisiones basada en la evidencia:

- **Principales desafíos:** Refinamiento técnico del diagnóstico, identificando los nudos críticos específicos del problema, las dinámicas causales y las brechas de la respuesta estatal actual.
- **Oportunidades de intervención:** Ventanas de acción estratégica identificadas por los expertos, basadas en la evidencia de su efectividad, la viabilidad política y la capacidad institucional existente o movilizable.
- **Ideas emergentes:** Innovaciones conceptuales y propuestas no estructuradas que surgieron durante el diálogo, representando el conocimiento tácito de los operadores con experiencia directa en el problema.
- **Análisis de propuestas estructuradas:** Evaluación técnica de las iniciativas formales presentadas por los participantes, examinando sus fortalezas, limitaciones, condiciones de éxito y necesidades de ajuste para su escalamiento.
- **Hallazgos sustantivos, consensos y disensos:** Síntesis de los acuerdos técnicos robustos que permiten avanzar hacia acciones concretas, junto con las tensiones no resueltas que requieren una decisión política o evidencia adicional.

Para facilitar la lectura, al final del documento se incluye un **Glosario de siglas** con la denominación completa de los acrónimos utilizados.

4.1 Homicidios

La violencia letal constituye el indicador más grave del fracaso estatal en materia de seguridad pública. A diferencia de otros delitos, como los delitos contra la propiedad, el homicidio representa la destrucción irreversible de la vida humana y genera un impacto social, familiar y comunitario que trasciende ampliamente las estadísticas. Uruguay, históricamente caracterizado por tasas de homicidios moderadas en comparación regional, ha experimentado un incremento sostenido que demanda una respuesta técnica especializada, desagregada por tipología y territorializada según dinámicas causales específicas.

Las tres mesas temáticas sobre homicidios, desarrolladas entre septiembre y noviembre de 2025, convocaron a expertos con conocimiento operativo directo: por ejemplo, representantes de la **FGN**, de la **Dirección General de Hechos Complejos** del MI, del **Poder Judicial**, del Instituto Nacional de Inclusión Social Adolescente (**INISA**), del **Instituto Técnico Forense**, organizaciones de víctimas (**ASFAVIDE**), ONG territoriales (**NITEP**, *La Vida Vale*, *Ni Todo Está Perdido*), la academia (**UDELAR**) y representantes del sector productivo (**CCSUY**, **CAMBADU**). Esta composición permitió transitar de diagnósticos generales hacia el análisis granular de intervenciones viables, identificando tanto consensos técnicos robustos como disensos que requieren una decisión política explícita.

4.1.1 Principales desafíos

El diagnóstico refinado durante las mesas temáticas revela que el homicidio en Uruguay no es un fenómeno homogéneo, sino la convergencia de dinámicas causales diferenciadas que requieren estrategias de intervención específicas.¹¹⁹

Devaluación cultural de la vida y pérdida de «códigos»

Un hallazgo transversal, articulado con particular énfasis por la **Fundación Centro de Educación Popular**, es la existencia de una «devaluación cultural del concepto de la vida», evidenciada por las actitudes fatalistas entre los jóvenes de contextos vulnerables, sintetizadas en la frase «Me toca morir» y en el eslogan prevalente «Matar o morir»^{120 121} Esta perspectiva fue corroborada por el **Instituto Técnico Forense**, que mediante la observación forense directa identificó una «absoluta irrelevancia por la vida» y una «mayor saña» en los homicidios (multibaleados, cuerpos quemados), sugiriendo una escalada cualitativa en la violencia.¹²² La **Defensoría Penal** complementó este diagnóstico advirtiendo sobre la «pérdida de códigos entre delincuentes», donde normas implícitas que

¹¹⁹ Relatoría ExS, 22-setiembre-2025, «Desafíos principales».

¹²⁰ Transcripción ExS, 22-setiembre-2025, interv. 392-393.

¹²¹ Relatoría ExS, 22-setiembre-2025, «FCEP diagnóstico».

¹²² Relatoría ExS, 22-setiembre-2025, «ITF saña».

antes regulaban la violencia letal se han erosionado, generando homicidios más indiscriminados^{123 124}

Sistema penitenciario como factor reproductor de violencia

Existe un consenso transversal sobre el papel del sistema penitenciario como factor reproductor de la violencia homicida.¹²⁵ La **Cámara de Comercio y Servicios** y otros actores lo caracterizaron como una «escuela del crimen».¹²⁶ El hacinamiento y la ausencia de programas educativos o laborales generan condiciones para la consolidación de identidades delictivas.¹²⁷ Representantes del **Poder Judicial** y la **Defensoría Pública** enfatizaron que el «trato carcelario y la ausencia de programas desincentivan a los privados de libertad a modificar su conducta».¹²⁸ La corrupción interna fue identificada como un facilitador crítico que permite la continuidad de operaciones criminales, incluyendo el ordenamiento de homicidios desde la prisión, donde además hay una elevadísima incidencia de muertes violentas.

Narcotráfico, masculinidades y tipologías de la violencia letal

El crimen organizado vinculado al narcotráfico fue identificado como un motor estructural de los homicidios. La **CCSUY** señaló que actúa como un «empleador atractivo» para jóvenes en territorios con retirada estatal, ofreciendo un rédito económico con el que el sector formal no puede competir.¹²⁹

Para comprender esta complejidad, se propuso desagregar los homicidios al menos en tres grandes dimensiones: **(1) femicidios**, definidos por el criterio cualitativo de la violencia de género; **(2) homicidios vinculados al mercado de drogas ilegalizadas**, incluyendo el conflicto entre grupos criminales; y **(3) conflictos interpersonales o comunitarios**, frecuentemente escalados por la disponibilidad de armas de fuego y el consumo de sustancias.¹³⁰ La construcción social de masculinidades hegemónicas fue identificada como un factor transversal que impacta tanto en los femicidios como en los conflictos cotidianos, donde la resolución violenta de disputas es validada culturalmente.¹³¹

Impunidad percibida y circulación de armas

La **Suprema Corte de Justicia** y otros actores identificaron la «impunidad percibida» como un factor desencadenante, donde la baja tasa de esclarecimiento genera la percepción de que el homicidio es una estrategia viable para resolver conflictos.¹³² A esto se suma la «circulación descontrolada de armas», incluyendo armamento que pudo haber pertenecido al Ministerio del Interior, lo que sugiere la existencia de filtraciones desde arsenales

¹²³ Relatoría ExS, 22-setiembre-2025, «Defensoría códigos».

¹²⁴ Transcripción ExS, 22-setiembre-2025, interv. 492.

¹²⁵ Relatoría ExS, 22-setiembre-2025, «Sistema penitenciario».

¹²⁶ Transcripción ExS, 22-setiembre-2025, interv. 1260-1261.

¹²⁷ Relatoría ExS, 22-setiembre-2025, «CCSUY cárceles».

¹²⁸ Relatoría ExS, 22-setiembre-2025, «PJ trato carcelario».

¹²⁹ Relatoría ExS, 22-setiembre-2025, «Narcotráfico empleador».

¹³⁰ Relatoría ExS, 22-setiembre-2025, «UDELAR tipología».

¹³¹ Relatoría ExS, 22-setiembre-2025, «Masculinidades».

¹³² Relatoría ExS, 22-setiembre-2025, «SCJ impunidad».

oficiales.¹³³ La **UDELAR** destacó el riesgo de las armas heredadas, que permanecen en hogares sin medidas de seguridad y pueden escalar conflictos domésticos o vecinales.¹³⁴

4.1.2 Oportunidades de intervención

Frente a estos desafíos, las mesas identificaron ventanas estratégicas de intervención basadas en evidencia, viabilidad y capacidad institucional existente o movilizable.¹³⁵

Prevención primaria y secundaria

Existe un consenso técnico robusto sobre la necesidad de «fortalecer la educación desde edades tempranas con un enfoque en valores y resolución pacífica de conflictos».¹³⁶

ASFAVIDE propuso «concientizar desde la infancia sobre el valor de la vida y desarmar a las infancias», no solo en sentido literal sino también simbólico, desarticulando narrativas que glorifican la violencia.¹³⁷

Una ventana de oportunidad crítica, propuesta por la moderación a partir del estudio «Diagnóstico de los Homicidios en Uruguay» y respaldada por la **UDELAR**, es la intervención con **personas heridas por arma de fuego**.¹³⁸ Actualmente, el Ministerio de Salud Pública (**MSP**) interviene médicamente, pero no existe un protocolo de derivación a servicios sociales o de mediación. La propuesta consiste en crear un protocolo interinstitucional (MSP, MIDES, FGN) para trabajar en la emergencia médica, la prevención de retaliaciones y el desescalamiento de conflictos.¹³⁹

Mediación comunitaria y fortalecimiento institucional

La mediación fue identificada como una herramienta con alto potencial preventivo, especialmente en conflictos interpersonales.¹⁴⁰ La **UDELAR** propuso integrar a «madres como mediadoras de conflictos comunitarios», aprovechando su legitimidad social en los territorios. La **Unidad de Víctimas y Testigos de la FGN** fue reconocida como un mecanismo con potencial preventivo subutilizado.¹⁴¹ Se propuso expandir su mandato para prevenir retaliaciones, fortalecer la protección de testigos y establecer presencia territorial para ofrecer alternativas institucionales antes de que las disputas escalen.

4.1.3 Ideas emergentes

Durante las discusiones, emergieron múltiples ideas específicas que fueron sistematizadas en el documento de *Ideas Emergentes* para este eje. A continuación se sintetizan las principales, agrupadas en dimensiones estratégicas.¹⁴²

¹³³ Relatoría ExS, 22-setiembre-2025, «Circulación armas».

¹³⁴ Relatoría ExS, 22-setiembre-2025, «Armas heredadas».

¹³⁵ Relatoría ExS, 22-setiembre-2025, «Consensos generales».

¹³⁶ Relatoría ExS, 22-setiembre-2025, «Educación temprana».

¹³⁷ Relatoría ExS, 22-setiembre-2025, «ASFAVIDE educación».

¹³⁸ Relatoría ExS, 22-setiembre-2025, «Heridos oportunidad».

¹³⁹ Relatoría ExS, 22-setiembre-2025, «Protocolo heridos».

¹⁴⁰ Relatoría ExS, 22-setiembre-2025, «Mediación».

¹⁴¹ Relatoría ExS, 22-setiembre-2025, «Unidad Víctimas».

¹⁴² Ideas emergentes, eje 1, «Consolidado oficial».

- **Crimen organizado y lavado de activos**
 - Se propuso **perseguir el lavado de activos en grupos domésticos** para atacar la estructura financiera del narcotráfico a nivel micro.
 - Adicionalmente, se sugirió que el Poder Judicial abra **investigaciones patrimoniales paralelas** en casos de homicidio para detectar vínculos con economías ilícitas.
- **Control de armas**
 - Se plantearon ideas como un **programa de entrega voluntaria** de armas y la **destrucción obligatoria de armas incautadas** en procesos por violencia basada en género para evitar su recirculación.
- **Sistema penitenciario**
 - Se reiteró la necesidad de una **clasificación adecuada de reclusos** según su nivel de riesgo para evitar la “contaminación criminógena”.¹⁴³
 - También se propuso **fortalecer la inteligencia penitenciaria** para monitorear y anticipar delitos planificados desde el encierro.¹⁴⁴
- **Policía y territorio**
 - Se sugirió **modificar el artículo 25 de la Ley Orgánica Policial** para recuperar funciones de las seccionales y fortalecer la policía barrial.¹⁴⁵
 - Se propuso la **focalización de intervenciones** en territorios de alta incidencia como Montevideo y Rivera, incluyendo la **cooperación binacional** con Brasil en este último caso.¹⁴⁶
- **Inteligencia y datos**
 - Se demandó una **mayor apertura y desagregación de datos** georreferenciados para permitir un análisis territorial granular y el fortalecimiento de la **unidad de inteligencia policial** integre datos de diversas fuentes.^{147 148}
- **Fortalecimiento del sistema de justicia:**

¹⁴³ Relatoría ExS, 13-octubre-2025, «Clasificación reclusos».

¹⁴⁴ Relatoría ExS, 13-octubre-2025, «Inteligencia penitenciaria».

¹⁴⁵ Relatoría ExS, 13-octubre-2025, «Art 25».

¹⁴⁶ Relatoría ExS, 13-octubre-2025, «Focalización territorial».

¹⁴⁷ Ideas emergentes, eje 1, «Datos abiertos».

¹⁴⁸ Ideas emergentes, eje 1, «Unidad inteligencia».

- **Revisión de la dosimetría penal:** La idea de ajustar las penas para homicidios agravados generó un debate sobre la función de la sanción (ejemplificadora vs. reinserción).¹⁴⁹
- **Fiscalía especializada en tentativa de homicidio:** La DGHC sugirió crear esta fiscalía para investigar ataques graves de forma proactiva, acelerando la respuesta y reduciendo la probabilidad de muertes posteriores.¹⁵⁰ En el marco de la discusión, se planteó la conveniencia de que las fiscalías de homicidios aborden también la investigación de las tentativas.
- **Fiscalía Penitenciaria:** El INISA y otros actores retomaron la propuesta de crear una fiscalía para investigar delitos dentro de las cárceles, como un mecanismo de control y transparencia.¹⁵¹

4.1.4 Análisis de propuestas estructuradas

A partir de las ideas emergentes, algunas propuestas fueron desarrolladas y debatidas con mayor profundidad, revelando tanto su potencial como los desafíos para su implementación.

Propuesta de prevención territorial integral: «La Vida No Tiene Repuesto»

ASFAVIDE presentó un programa integral que parte del reconocimiento de que «la seguridad no puede depender exclusivamente del MI, sino que debe incluir educación, salud, vivienda y trabajo». ^{152 153} La propuesta busca reforzar el tejido social mediante el trabajo directo con hogares vulnerables, priorizando la intervención temprana.

La valoración fue unánimemente positiva en su enfoque, pero la retroalimentación institucional identificó tres ajustes críticos:

- **Viabilidad y focalización:** La FGN y la DGHC consideraron inviable su aplicación nacional a corto plazo, proponiendo focalizar en territorios de alta incidencia como Casavalle, Cerro, Borro y zonas del departamento de Rivera. ^{154 155}
- **Arquitectura de coordinación:** La CCSUY y Cippus-PIAs advirtieron que el éxito depende de una coordinación efectiva, con un rol claro (MIDES o MI) y una presencia estatal integral, no solo policial. ^{156 157}

¹⁴⁹ Relatoría ExS, 13-octubre-2025, «Dosimetría debate».

¹⁵⁰ Relatoría ExS, 13-octubre-2025, «Fiscalía tentativa».

¹⁵¹ Relatoría ExS, 13-octubre-2025, «Fiscalía penitenciaria».

¹⁵² Relatoría ExS, 13-octubre-2025, «ASFAVIDE enfoque».

¹⁵³ Propuesta estructurada, eje _La, «no».

¹⁵⁴ Transcripción ExS, 13-octubre-2025, interv. 354-355.

¹⁵⁵ Transcripción ExS, 13-octubre-2025, interv. 508-509.

¹⁵⁶ Relatoría ExS, 13-octubre-2025, «CCSUY coordinación».

¹⁵⁷ Relatoría ExS, 13-octubre-2025, «Cippus integralidad».

- **Condiciones estructurales:** Cippus-PIAs identificó como prerequisites reducir la presencia de armas, disminuir el endeudamiento de familias vulnerables y revertir el abandono estatal.¹⁵⁸

Propuesta de comisarías de contexto crítico

La idea de instalar comisarías con estructura y protocolos diferenciados en zonas de alta criminalidad generó un fuerte debate.¹⁵⁹ Mientras la **CCSUY** y otros actores defendieron la necesidad de un control territorial intenso y focalizado, el **MIDES** y **Cippus-PIAs** expresaron preocupación por los riesgos de estigmatización y criminalización de la pobreza.

4.1.5 Hallazgos sustantivos, consensos y disensos

La síntesis de las mesas revela acuerdos técnicos robustos que permiten avanzar hacia la acción, así como tensiones no resueltas que requieren una decisión política explícita.

Consenso técnico robusto

- **El homicidio no es un fenómeno homogéneo:** Requiere estrategias específicas para la violencia de género, el crimen organizado y los conflictos interpersonales.
- **El sistema penitenciario es una prioridad absoluta:** Su reforma es una condición necesaria para reducir la reincidencia y la violencia. El consenso sobre su rol como reproductor de criminalidad es total.
- **La prevención es multi-actoral y territorial:** Requiere una presencia estatal integral y sostenida (educación, salud, trabajo, seguridad) coordinada con organizaciones comunitarias.
- **La educación temprana es una inversión estratégica:** Es indispensable para romper la reproducción intergeneracional de la violencia, aunque sus efectos sean a largo plazo.
- **Aumentar el esclarecimiento tiene un efecto disuasivo:** Fortalecer la investigación fiscal y policial, junto con la protección de testigos, es clave para reducir la impunidad.
- **El control de armas es una condición necesaria:** Dado el alto porcentaje de homicidios con armas de fuego, su control (trazabilidad, retiro voluntario, control de municiones) es fundamental.

Disensos y tensiones no resueltas

- **Rol del lavado de activos como estrategia preventiva:** Persiste una división sobre la relación causal entre perseguir el microlavado y reducir homicidios. Mientras actores sociales (MIDES, NITEP) lo ven como una forma de debilitar las economías

¹⁵⁸ Relatoría ExS, 13-octubre-2025, «Cippus condiciones».

¹⁵⁹ Relatoría ExS, 13-octubre-2025, «Comisarías críticas».

criminales locales, actores del sistema de justicia (PJ, FGN) son escépticos sobre su impacto directo y sugieren priorizar la investigación de homicidios.¹⁶⁰

- **Comisarías de contexto crítico vs. riesgo de estigmatización:** La propuesta enfrenta la necesidad de una respuesta policial adaptada al territorio con el riesgo de criminalizar la pobreza y generar desconfianza comunitaria.¹⁶¹
- **Filosofía penal y función de las penas:** El debate sobre la dosimetría penal refleja una tensión de fondo entre una visión de la pena como castigo ejemplificador y otra centrada en la rehabilitación y la reducción de la reincidencia.¹⁶²
- **Modelo institucional del sistema penitenciario:** La propuesta de separar el INR del Ministerio del Interior para promover una gestión civil y técnica choca con la preocupación por la seguridad y el control de poblaciones de alta peligrosidad, planteando un dilema sobre la arquitectura institucional más adecuada.¹⁶³

En conclusión, los Encuentros por Seguridad lograron una base de consensos técnicos sólida para el diseño de una política de reducción de homicidios. Los hallazgos apuntan a la necesidad de un programa que focalice recursos territorialmente, articule actores institucionales y comunitarios, y priorice una reforma penitenciaria estructural. Los disensos identificados, por su parte, delimitan las decisiones políticas clave que el PNSP deberá abordar explícitamente.

4.2 Violencia de Género y contra Niños, Niñas y Adolescentes

La violencia basada en género (VBG) y la violencia contra niños, niñas y adolescentes (NNA) constituyen violaciones a los derechos humanos que afectan de manera desproporcionada a poblaciones estructuralmente vulnerabilizadas. A diferencia de otros delitos, estas formas de violencia evidencian patrones culturales e institucionales que las normalizan y reproducen. Uruguay ha avanzado en sus marcos normativos —especialmente con la Ley 19.580 (VBG) y la Ley 19.747 (violencia contra NNA)—, pero enfrenta brechas críticas en su implementación territorial, coordinación interinstitucional y la especialización de sus operadores.

Las tres mesas temáticas sobre VBG y NNA (R3: 23 de septiembre, R4: 14 de octubre, R5: 4 de noviembre de 2025) reunieron a actores con experiencia operativa directa en la detección, atención y prevención. Participaron agencias públicas clave como el **Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES)**, el **INAU**, la **FGN**, el **Poder Judicial** y la **ANEP**; organizaciones de la sociedad civil con profundo anclaje territorial y temático como **ASFAVIDE**, la **Intersocial Feminista**, **El Abrojo**, **NITEP** y la **PIAs**; y la **academia (UDELAR)**,

¹⁶⁰ Relatoría ExS, 13-octubre-2025, «Disenso lavado».

¹⁶¹ Relatoría ExS, 13-octubre-2025, «Disenso comisarías».

¹⁶² Relatoría ExS, 13-octubre-2025, «Disenso penas».

¹⁶³ Relatoría ExS, 13-octubre-2025, «Disenso INR».

entre otros. Esta arquitectura multiactoral permitió transitar de un diagnóstico fragmentado a la identificación de nodos críticos de intervención.

4.2.1 Principales desafíos

El diagnóstico refinado durante los encuentros revela que la VBG y la violencia contra NNA son expresiones de un continuo de violencias estructurales, interseccionales y sistémicas que requieren una intervención integral y sostenida.¹⁶⁴

Fragmentación conceptual y subregistro

Un hallazgo crítico es la falta de definiciones operativas compartidas sobre qué constituye violencia, especialmente hacia NNA (p. ej., negligencia, castigo físico o exposición a violencia de pareja), lo que dificulta la activación de protocolos y genera un subregistro masivo.¹⁶⁵ Esta ambigüedad se traduce en una desarticulación entre la detección temprana en ámbitos de salud o educación y la respuesta judicial, que opera con criterios penales más restrictivos.¹⁶⁶ Ante esto, se propuso avanzar hacia «consensos operativos territorializados» que prioricen la protección efectiva sobre definiciones abstractas.¹⁶⁷

Invisibilización y exclusión de las víctimas

Organizaciones como **ASFAVIDE** y **La Vida Vale** denunciaron la sistemática ausencia de las voces de víctimas y sobrevivientes en el diseño de políticas públicas, que se elaboran «sobre las víctimas, no con las víctimas».¹⁶⁸ Se señaló la invisibilización de las “víctimas indirectas” —como madres de víctimas de femicidio o familiares de NNA asesinados—, quienes no son reconocidas por el sistema y carecen de acompañamiento psicosocial sostenido.¹⁶⁹

Revictimización institucional

La **Fiscalía** y la **Defensoría Pública** identificaron la revictimización como un problema transversal que desalienta la denuncia. Se describieron escenarios donde las víctimas deben «repetir su relato entre 5 y 8 veces a distintos operadores».¹⁷⁰ Un defensor público lo describió así: «Muchas veces [la revictimización] bordea la violencia institucional, sin quererlo [...]. Pero si yo no tengo las herramientas [...], no solamente lo expongo a un tipo de violencia institucional, sino que de los pocos recursos que tenemos, no los estamos usando bien».¹⁷¹ A esto se suma la insuficiencia y desigual distribución territorial de **Cámaras Gesell**, la realización de pericias en espacios inadecuados y la falta de protocolos especializados para NNA, especialmente aquellos con discapacidad.^{172 173}

¹⁶⁴ Relatoría ExS, 23-setiembre-2025, «Diagnóstico general».

¹⁶⁵ Relatoría ExS, 23-setiembre-2025, «Falta definiciones».

¹⁶⁶ Relatoría ExS, 23-setiembre-2025, «Fragmentación NNA».

¹⁶⁷ Relatoría ExS, 23-setiembre-2025, «Consensos operativos».

¹⁶⁸ Relatoría ExS, 23-setiembre-2025, «Ausencia víctimas».

¹⁶⁹ Relatoría ExS, 23-setiembre-2025, «Víctimas indirectas».

¹⁷⁰ Relatoría ExS, 23-setiembre-2025, «Revictimización».

¹⁷¹ Transcripción ExS, 23-setiembre-2025, interv. 1038-1043.

¹⁷² Relatoría ExS, 23-setiembre-2025, «Pericias inadecuadas».

¹⁷³ Relatoría ExS, 23-setiembre-2025, «Cámaras Gesell».

Falta de especialización y bienestar de los operadores

Se señaló una carencia generalizada de especialización en género, infancia y derechos humanos entre fiscales, defensores, jueces y policías. Un participante criticó que «cualquiera es abogado de un niño, aunque nunca haya visto la Convención de los Derechos del Niño», lo que deriva en una defensa inadecuada.¹⁷⁴ Este déficit se agrava por el desgaste y la falta de cuidado de la salud mental de los equipos de primera respuesta, un factor que contribuye a la revictimización.

Masculinidades hegemónicas como factor estructural

Actores como la **UDELAR** e **INMUJERES** identificaron la socialización masculina basada en el control, la represión emocional y la resolución violenta de conflictos como un predictor robusto de la perpetración de múltiples violencias.¹⁷⁵ Sin embargo, se advirtió que «no existen programas sostenidos de trabajo en masculinidades» en el país, ni de tipo preventivo ni con agresores, más allá de experiencias piloto sin financiamiento estructural.¹⁷⁶

Brechas territoriales y de implementación

Existe un consenso sobre las profundas inequidades en el acceso a servicios entre Montevideo y el resto del país. Mientras la capital concentra dispositivos especializados, el interior enfrenta «desiertos de servicios».¹⁷⁷ En localidades pequeñas, el estigma y la “visibilidad social” actúan como barreras adicionales para la denuncia, especialmente en casos de abuso intrafamiliar.¹⁷⁸

Fragmentación de datos y sistemas no interoperables

Los datos sobre VBG y violencia contra NNA están dispersos en al menos cinco sistemas de registro que no dialogan entre sí (INMUJERES, INAU-SIPIAV, Fiscalía, Ministerio del Interior, Salud Pública). Esta fragmentación impide el seguimiento de casos, duplica intervenciones y hace imposible medir el impacto de las políticas públicas.¹⁷⁹

4.2.2 Oportunidades de intervención

Frente a estos desafíos, los encuentros identificaron ventanas estratégicas de intervención basadas en capacidades existentes y evidencia de efectividad.

El sistema educativo como nodo de prevención y detección

Existe un consenso robusto sobre el rol del sistema educativo como espacio privilegiado para la prevención primaria, a través de la Educación Sexual Integral (ESI), y la detección temprana de violencias.¹⁸⁰ Para ello, se considera clave fortalecer los equipos multidisciplinarios escolares, hoy desbordados, y desarrollar capacitación obligatoria y

¹⁷⁴ Transcripción ExS, 14-octubre-2025, interv. 1727-1730.

¹⁷⁵ Relatoría ExS, 23-setiembre-2025, «Masculinidades».

¹⁷⁶ Relatoría ExS, 23-setiembre-2025, «Sin programas masculinidades».

¹⁷⁷ Relatoría ExS, 23-setiembre-2025, «Brechas territoriales».

¹⁷⁸ Relatoría ExS, 23-setiembre-2025, «Estigma interior».

¹⁷⁹ Relatoría ExS, 23-setiembre-2025, «Sistemas fragmentados».

¹⁸⁰ Relatoría ExS, 23-setiembre-2025, «Sistema educativo».

protocolos claros de derivación que articulen los centros educativos con el SIPIAV y la justicia.¹⁸¹

Fortalecimiento del SIPIAV y la rectoría en infancia

El Sistema Integral de Protección a la Infancia y la Adolescencia contra la Violencia (SIPIAV) fue identificado como un mecanismo con potencial transformador si se fortalece su rectoría, se le dota de recursos humanos suficientes y se transforma de un «sistema de derivación a un sistema de coordinación y seguimiento de casos».¹⁸²

Descentralización y articulación territorial

Se propuso fortalecer la presencia estatal en el territorio mediante **unidades móviles intersectoriales** de intervención (género e infancia) y la consolidación de **nodos comunitarios de detección** (clubes deportivos, merenderos, SOCAT).¹⁸³ Estos nodos, integrados por referentes locales capacitados, actuarían como un puente de confianza para víctimas que no acceden a los servicios formales, facilitando una derivación protegida.¹⁸⁴ Para ello, es fundamental contar con un **mapa nacional de recursos** georreferenciado que identifique la oferta de servicios y las lagunas existentes.

Reducción de la revictimización en el sistema de justicia

La expansión de las **Cámaras Gesell** a todo el territorio y la implementación de un **Protocolo de Entrevista Única** son vistas como intervenciones de alto impacto.¹⁸⁵ Esto debe acompañarse de la especialización de fiscales, defensores y jueces, y el diseño de espacios judicialmente amigables para NNA.¹⁸⁶

Ciudadanía y bienestar digital

Las tecnologías digitales, si bien presentan nuevos riesgos (grooming, sextorsión), también ofrecen oportunidades preventivas. Se destacó la necesidad de implementar programas de **alfabetización mediática y ciudadanía digital** para NNA, familias y educadores. Esto incluye el desarrollo de canales de denuncia especializados y accesibles, por ejemplo, a través de plataformas como el Plan Ceibal, y campañas de sensibilización que utilicen el lenguaje y los canales de los adolescentes.¹⁸⁷

Intervenciones sobre masculinidades

Se identificó la oportunidad de desarrollar una estrategia dual: por un lado, **programas preventivos con adolescentes varones** en centros educativos y deportivos para deconstruir mandatos de género violentos; por otro, **programas de tratamiento para**

¹⁸¹ Relatoría ExS, 23-setiembre-2025, «Equipos desbordados».

¹⁸² Relatoría ExS, 23-setiembre-2025, «SIPIAV coordinador».

¹⁸³ Ideas emergentes, eje 2, «Equipos móviles».

¹⁸⁴ Relatoría ExS, 23-setiembre-2025, «Nodos comunitarios».

¹⁸⁵ Relatoría ExS, 14-octubre-2025, «Cámaras Gesell».

¹⁸⁶ Relatoría ExS, 14-octubre-2025, «Diseño amigable».

¹⁸⁷ Relatoría ExS, 14-octubre-2025, «Lenguaje adolescente».

agresores como medida obligatoria supervisada por la justicia, para la reducción de la reincidencia.¹⁸⁸

4.2.3 Ideas emergentes

Durante las discusiones, emergieron múltiples ideas específicas que fueron sistematizadas en el documento de *Ideas Emergentes* para este eje. A continuación se sintetizan las principales, agrupadas en dimensiones estratégicas.¹⁸⁹

- **Prevención y Detección:**

- Implementar **«semáforos de riesgo»** en centros educativos y de salud, con indicadores observables que activen protocolos de evaluación especializada.¹⁹⁰
- Crear **canales de denuncia especializados para NNA**, incluyendo plataformas online seguras (aprovechando la capilaridad del Plan Ceibal) y una línea telefónica para adolescentes testigos de VBG.¹⁹¹
- Ampliar la red de **refugios y casas de acogida**, creando dispositivos de “segunda oportunidad” para perfiles de riesgo específicos (p. ej., mujeres con consumo problemático, adolescentes) y garantizando cobertura en el interior del país.¹⁹²

- **Sistema de Justicia y Protección:**

- Establecer un **mecanismo de revisión interinstitucional de femicidios** para analizar fallas sistémicas y ajustar protocolos.
- Debatir sobre la **revisión de la prescripción de los delitos sexuales contra NNA**, una propuesta de organizaciones de víctimas que argumentan que el trauma complejo a menudo retrasa la denuncia por décadas.
- Discutir la regulación de la **violencia vicaria** y la revisión de los protocolos de uso de **tobilleras electrónicas** cuando se involucran NNA.

- **Intervención con Agresores:**

- Analizar la viabilidad de un **registro de agresores sexuales**, propuesta que generó disenso sobre su efectividad y sus implicaciones para la reinserción social.¹⁹³
- Debatir la **prohibición de beneficios de reducción de pena** para ciertos delitos sexuales, otra propuesta que contrapone visiones punitivas y restaurativas.

¹⁸⁸ Relatoría ExS, 23-setiembre-2025, «Masculinidades dos niveles».

¹⁸⁹ Ideas emergentes, eje 2, «Listado oficial de ideas emergentes – Eje 2».

¹⁹⁰ Ideas emergentes, eje 2, «Semáforos».

¹⁹¹ Ideas emergentes, eje 2, «Línea adolescentes».

¹⁹² Ideas emergentes, eje 2, «Casas acogida».

¹⁹³ Ideas emergentes, eje 2, «Registro agresores».

- **Coordinación y Formación:**

- Establecer una **Mesa Interinstitucional Permanente de VBG y NNA** con capacidad de decisión técnica para coordinar casos complejos y ajustar protocolos.¹⁹⁴
- Desarrollar un **sistema único de información integrado e interoperable** para el seguimiento de casos, con resguardos de privacidad y consentimiento informado.¹⁹⁵
- Implementar **formación obligatoria y certificada en VBG, NNA y masculinidades** para todo el funcionariado público de primera línea.¹⁹⁶

4.2.4 *Análisis de propuestas estructuradas*

Los participantes presentaron más de veinte propuestas formales que operacionalizan muchas de las oportunidades e ideas emergentes. Estas pueden agruparse en varios ejes estratégicos:

- **Prevención en el ámbito educativo y comunitario:** Propuestas como «+ Igualdad en Movimiento» (ANEP) coinciden en la necesidad de implementar la Educación Sexual Integral de forma obligatoria y sistemática. Se suman programas como «Noviazgos Libres de Violencia» y «Comunidades Protectoras», que buscan fortalecer las redes locales y la prevención desde el territorio.^{197 198 199 200}
- **Intervenciones con varones a través del deporte y la cultura:** La propuesta «Pelota al Medio Segunda Edición» (AFUMI) utiliza el deporte como herramienta para trabajar masculinidades no violentas con adolescentes varones, mostrando resultados preliminares positivos en la mejora de la convivencia.²⁰¹ Otras iniciativas, como la de «El Molinete», proponen el arte y la cultura con fines similares.
- **Fortalecimiento de la respuesta judicial y protección a víctimas:** Se presentaron propuestas específicas para la **expansión nacional de Cámaras Gesell** y para la **capacitación de operadores del sistema de justicia** en VBG y trata de personas. La propuesta incluye un paquete integral que abarca desde la prevención hasta el fortalecimiento del sistema de protección y la reforma de normativas penales.^{202 203}
- **Ciudadanía digital y prevención de la violencia en línea:** La propuesta «Internet. Mejor nos cuidamos» (Fiscalía General de la Nación) plantea un programa de

¹⁹⁴ Ideas emergentes, eje 2, «Mesa permanente».

¹⁹⁵ Ideas emergentes, eje 2, «Sistema integrado».

¹⁹⁶ Ideas emergentes, eje 2, «Capacitación obligatoria».

¹⁹⁷ Propuesta estructurada, eje _Programa, «en».

¹⁹⁸ Propuesta estructurada, eje S_N, «ASFAVIDE.rtf».

¹⁹⁹ Propuesta estructurada, eje _Noviazgos, «de».

²⁰⁰ Propuesta estructurada, eje *Comunidades*, «*protectoras.docx*».

²⁰¹ Relatoría ExS, 14-octubre-2025, «AFUMI propuesta».

²⁰² Propuesta estructurada, eje _Proyecto, «de».

²⁰³ Propuesta estructurada, eje S_N, «ASFAVIDE.rtf».

prevención del ciberacoso, grooming y sextorsión, con un fuerte componente de alfabetización digital crítica para NNA, familias y docentes.^{204 205}

- **Sistemas de información y coordinación:** Propuestas como el «**Mapa interactivo sobre la respuesta interinstitucional**» y el dispositivo «**ARTICULA-VG**» buscan abordar la fragmentación de servicios, creando herramientas para mejorar la coordinación y visibilizar la oferta de recursos disponibles.^{206 207}

El análisis de estas propuestas revela una notable convergencia en el diagnóstico y en las líneas de acción prioritarias, ofrendando una base sólida para el diseño de programas específicos dentro del PNSP.

4.2.5 Hallazgos sustantivos, consensos y disensos

La síntesis de los encuentros revela un conjunto de acuerdos técnicos robustos, así como tensiones que requieren una definición política explícita.

Consenso técnico robusto:

- **El sistema educativo es el nodo privilegiado** para la prevención y la detección temprana.
- **La revictimización institucional es un problema prioritario** que debe abordarse con medidas concretas como el Protocolo de Entrevista Única y la expansión de Cámaras Gesell.
- **El trabajo sobre masculinidades es un factor transversal**, tanto en la prevención con adolescentes como en la intervención con agresores.
- **La coordinación interinstitucional es una condición necesaria**, y requiere rectorías claras (INMUJERES en VBG, INAU/SIPIAV en NNA) y protocolos de articulación vinculantes.
- **Las políticas deben tener un enfoque interseccional**, reconociendo las vulnerabilidades agravadas de poblaciones específicas (discapacidad, diversidad sexual, ruralidad).
- **Las políticas deben diseñarse con las víctimas y sobrevivientes**, integrando su experiencia como un saber fundamental.

Disensos y tensiones no resueltas:

- **Enfoques punitivos vs. restaurativos:** Persiste una división entre posturas que abogan por el endurecimiento de penas y la creación de registros públicos de agresores y aquellas que, priorizan los programas de tratamiento y la justicia restaurativa.²⁰⁸

²⁰⁴ Relatoría ExS, 14-octubre-2025, «FGN prevención digital».

²⁰⁵ Propuesta estructurada, eje _Internet_, «nos».

²⁰⁶ Propuesta estructurada, eje _Mapa_, «sobre».

²⁰⁷ Propuesta estructurada, eje *ARTICULA-VG.docx.pdf*”.

²⁰⁸ Relatoría ExS, 14-octubre-2025, «Disenso punitivo».

- **Priorización presupuestal (prevención vs. respuesta):** Existe una tensión sobre cómo asignar recursos limitados: si priorizar la prevención primaria con efectos a largo plazo o fortalecer la respuesta institucional para reducir la impunidad inmediata. No obstante, hubo acuerdo en que esto es un **falso dilema** que surge de una insuficiencia presupuestal crónica.
- **Formalización vs. comunitarización de servicios:** Se debate si la primera respuesta debe fortalecerse a través de nodos comunitarios de base, que gozan de mayor confianza local, o si debe ser exclusivamente provista por servicios estatales formalizados para garantizar la calidad y evitar la precarización.²⁰⁹
- **Tecnología (protección vs. privacidad):** El uso de herramientas tecnológicas para la prevención genera un debate sobre los límites éticos entre la protección de NNA y el respeto a su privacidad y autonomía.²¹⁰

En conclusión, los encuentros sobre VBG y NNA han generado una base de consensos sólida para una arquitectura programática dentro del PNSP. Los disensos identificados, más que obstáculos, representan las decisiones políticas fundamentales que el Plan deberá tomar para definir su filosofía de intervención: una que equilibre la sanción con la transformación cultural, la profesionalización de los servicios con la accesibilidad comunitaria, y la innovación tecnológica con los derechos individuales.

4.3 Armas de Fuego y Municiones

El control de las armas de fuego y municiones constituye un eje estratégico para la reducción de la violencia letal. Las armas actúan como un multiplicador de la letalidad en homicidios, violencia de género, conflictos interpersonales y la criminalidad organizada. La disponibilidad y circulación de armamento son factores determinantes en la probabilidad de que un conflicto culmine en muerte. Uruguay enfrenta el desafío dual de regular efectivamente el mercado legal para evitar desvíos hacia circuitos ilícitos, y al mismo tiempo combatir el tráfico ilegal que nutre al crimen organizado.

La participación incluyó, entre otras, a diversas instituciones de las **fuerzas de seguridad** (Dirección Nacional de Policía Científica - DNPC, OCNA, DIGEFE,); el **sistema de justicia** (Poder Judicial, FGN); **organismos de control** (Ministerio de Defensa Nacional); la **sociedad civil** (PIAs, ANONG); el **sector productivo** (CIAMU, FUEDS); y **organismos técnicos y sociales** (AGESIC, MIDES, INMUJERES, INAU), reflejando la transversalidad de este eje.

²⁰⁹ Relatoría ExS, 23-setiembre-2025, «Disenso servicios».

²¹⁰ Relatoría ExS, 14-octubre-2025, «Disenso tecnología».

4.3.1 Principales desafíos

Tráfico transfronterizo y debilidades en el control fronterizo

El **tráfico internacional de armas desde fronteras permeables** fue señalado como un problema estructural grave. Participantes de la Policía Científica identificaron a Paraguay y Argentina como orígenes relevantes de armamento ilegal, con Brasil como destino final de un circuito donde Uruguay funciona como país de tránsito.²¹¹ La falta de capacitación del personal de frontera para detectar partes de armas, kits de conversión y armas sin numeración de origen (“ghost guns”) fue identificada como una vulnerabilidad crítica, junto con el ingreso de partes para su ensamblaje local y posterior tráfico.²¹²

Un sistema obsoleto de control de municiones

El control de municiones fue identificado como el eslabón más débil del sistema. Se denunció que **las municiones del propio Ministerio del Interior no están marcadas**, lo que impide su trazabilidad forense en escenas del crimen.^{213 214}

Además, se constató una **ausencia de límites cuantitativos y de sistemas de alerta** para la compra de municiones por parte de civiles. Aunque las armerías reportan ventas, no existen mecanismos automáticos para detectar volúmenes anómalos de consumo de munición. Se citaron casos de personas que adquieren miles de municiones en pocos meses sin generar ninguna alarma.^{215 216}

Retrocesos normativos en marcaje y trazabilidad

La derogación de estándares técnicos a través del Decreto 377/2016 fue calificada como un retroceso crítico. Esta norma eliminó la obligatoriedad del **doble marcaje metálico** (en cañón y armazón), permitiendo el marcaje láser, que es fácilmente removible.²¹⁷ Igualmente, se eliminó la obligación de **depositar muestras balísticas** de las armas nuevas en un banco nacional, lo que impide alimentar la base de datos forense y conectar proyectiles de escenas del crimen con armas registradas.²¹⁸

Conflictos de interés y debilidades en las evaluaciones psicológicas

Se identificó un claro **conflicto de interés en las evaluaciones para la tenencia de armas (THATA)**, ya que en ocasiones son realizadas por profesionales contratados por las mismas armerías que venden el armamento. Adicionalmente, la vigencia de cinco años del THATA fue considerada excesiva para detectar cambios en la salud mental o en la situación personal del tenedor.²¹⁹

²¹¹ Transcripción ExS, Nov, interv. 5, «2025».

²¹² Relatoría ExS, Oct, «Propuesta de escáneres móviles para control fronterizo».

²¹³ Relatoría ExS, Sept, «Carencias en marcaje de municiones institucionales».

²¹⁴ Transcripción ExS, 15-octubre-2025, interv. 292.

²¹⁵ Transcripción ExS, 15-octubre-2025, interv. 294-297.

²¹⁶ Transcripción ExS, Nov, interv. 5, «2025».

²¹⁷ Relatoría ExS, Sept, «Necesidad de restablecer doble marcaje metálico».

²¹⁸ Relatoría ExS, Oct, «Propuesta de restablecer depósito obligatorio de muestras».

²¹⁹ Relatoría ExS, Sept, «Conflicto de interés en evaluaciones psicológicas».

Fugas desde arsenales institucionales

Un desafío sensible fue el reconocimiento explícito por parte de actores institucionales de la existencia de **fugas de armas y municiones desde arsenales policiales y militares**. Esta admisión cuestiona la narrativa de que el problema del desvío es exclusivamente externo y subraya la necesidad de auditorías y controles internos rigurosos.²²⁰

Porosidad entre los mercados legal e ilegal

Durante los encuentros se desestimó la idea de que los mercados legal e ilegal son compartimentos estancos. Se argumentó que las armas robadas a tenedores legítimos nutren el mercado negro.²²¹ Si bien datos presentados indican que una minoría de las armas incautadas en años recientes tenían un registro legal previo (cifras estimadas entre 4% y 5%), la interconexión entre ambos mercados fue reconocida como un riesgo latente.²²²

Armas en contextos de Violencia Basada en Género (VBG)

La presencia de armas en hogares con violencia doméstica incrementa exponencialmente el riesgo de femicidio. Se señaló que la normativa actual, si bien permite el decomiso preventivo, **no obliga a la destrucción del arma**, lo que abre la posibilidad de que sea restituida al agresor.²²³

Riesgos para niños, niñas y adolescentes (NNA)

Se mencionó la necesidad de desarrollar protocolos específicos para el abordaje de NNA en posesión de armas de fuego, así como de fortalecer los canales de reporte seguro y la formación de los operadores del sistema de justicia y protección, un área de intersección con otros ejes del PNSP.^{224 225}

4.3.2 Oportunidades de intervención

Creación de un sistema de registro y trazabilidad unificado (RUNAF)

La oportunidad estructural más relevante es la creación de un **Registro Único Nacional de Armas de Fuego (RUNAF)**. Actualmente, la información está fragmentada entre el MI, el MDN y la Policía Científica, sin interoperabilidad en tiempo real. Un sistema unificado, que podría ser desarrollado por AGESIC, permitiría una trazabilidad completa del ciclo de vida de armas y municiones, generando alertas automáticas por compras anómalas y cruces con denuncias de VBG. Este sistema también podría ser la base para un **observatorio nacional** que genere datos abiertos y reportes públicos para el monitoreo de políticas.²²⁶

²²⁰ Transcripción ExS, Nov, interv. 5, «2025».

²²¹ Transcripción ExS, Nov, interv. 5, «2025».

²²² Transcripción ExS, Nov, interv. 5, «2025».

²²³ Relatoría ExS, Sept, «Necesidad de protocolo de destrucción en casos VBG».

²²⁴ Relatoría ExS, Sept, «NNA y armas».

²²⁵ Transcripción ExS, Nov, interv. 5, «2025».

²²⁶ Relatoría ExS, Oct, «Rol de AGESIC en desarrollo de RUNAF».

Restablecimiento de estándares técnicos de marcaje y balística

Existe una oportunidad de alto impacto y bajo costo en **restablecer por vía normativa el doble marcaje metálico obligatorio y el depósito de muestras balísticas** para todas las importaciones armamentísticas que ingresan al país. Esta medida, que implica revertir aspectos del Decreto 377/2016, fortalecería significativamente la capacidad de inteligencia e investigación forense, especialmente si se complementa con la actualización de tecnologías como el sistema IBIS (Integrated Ballistic Identification System).²²⁷

Fortalecimiento del control de municiones

Se identificó la oportunidad de establecer un **sistema integral de control de municiones** tanto en el ámbito público como privado. Esto incluye el marcaje de la munición institucional, la fijación de **cuotas máximas de compra** para civiles, la implementación de un sistema de alertas por consumos anómalos y la realización de auditorías periódicas en los arsenales estatales.

Profesionalización de las evaluaciones psicofísicas (THATA)

Se propuso **reducir el período de vigencia del THATA** (de 5 a 3 años o incluso anual) y, fundamentalmente, **profesionalizar las evaluaciones**, eliminando el conflicto de interés. La propuesta consiste en que sean realizadas por equipos especializados del Estado, garantizando un filtro más riguroso y objetivo.²²⁸

Modernización del control fronterizo

La adquisición de **tecnología no intrusiva como escáneres vehiculares móviles** fue identificada como una inversión de alto impacto, útil para detectar no solo armas, sino también drogas y contrabando. Esto debe complementarse con la **capacitación especializada del personal de Aduanas** y de las fuerzas de seguridad en la identificación de partes, armas de fabricación artesanal y nuevas modalidades de tráfico.²²⁹

Programas de desarme voluntario y cambio cultural

Se propuso **reabrir la ventana para la registración y entrega voluntaria de armas**, ofreciendo garantías de no persecución penal e incentivos para reducir el stock de armas no registradas en los hogares.²³⁰ Estas acciones deberían enmarcarse en **campañas de concientización** sobre los riesgos asociados a la tenencia de armas (accidentes, suicidios, VBG), con un enfoque de salud pública similar al de las políticas antitabaco, para promover un cambio cultural a largo plazo.²³¹

²²⁷ Propuesta estructurada, eje 03_armas, «&».

²²⁸ Propuesta estructurada, eje 03_armas, «Evaluaciones psicológicas por profesionales del Estado».

²²⁹ Relatoría ExS, Oct, «Capacitación de personal de frontera».

²³⁰ Relatoría ExS, Sept, «Consenso sobre reapertura de registración voluntaria».

²³¹ Transcripción ExS, Nov, interv. 5, «2025».

4.3.3 Ideas emergentes

Durante las discusiones, emergieron múltiples ideas específicas que fueron sistematizadas en el documento de *Ideas Emergentes* para este eje. A continuación, se sintetizan las principales, agrupadas en dimensiones estratégicas.²³²

- **Gobernanza y trazabilidad**
 - Crear un **sistema nacional único, auditable e interoperable (RUNAF)** para la trazabilidad de armas y municiones.
 - Restablecer el **doble marcaje metálico** y el **depósito obligatorio de muestras balísticas**.²³³
- **Control fronterizo y operativo**
 - Fortalecer los controles aduaneros con **tecnología (escáneres), mapas de riesgo y capacitación especializada**.
 - Mejorar la cooperación regional (MERCOSUR) y realizar auditorías anticorrupción en los puestos de frontera.²³⁴
- **Regulación y fiscalización**
 - Revisar el marco normativo (Decreto 377/2016) para **controlar la venta de municiones** (cuotas, alertas) y auditar arsenales institucionales.
 - Reformar los **procedimientos del THATA**, reduciendo su vigencia y profesionalizando las evaluaciones psicológicas.²³⁵
 - Exigir la contratación de un **Seguro Obligatorio de Armas**, similar al que ya existe para los automóviles, con el propósito de que el sector privado contribuya a fiscalizar un almacenamiento adecuado de las armas de fuego.
- **Prevención, cultura y desarme voluntario**
 - Implementar **campañas de concientización** sobre los riesgos de la tenencia de armas.
 - **Reabrir la ventana de registración y entrega voluntaria** con incentivos.
 - Desarrollar protocolos específicos para el decomiso y **destrucción obligatoria de armas en casos de VBG**.²³⁶

²³² Ideas emergentes, eje 3, «Listado oficial de ideas emergentes – Eje 3».

²³³ Relatoría ExS, Oct, «Idea emergente 1: Fortalecimiento de trazabilidad».

²³⁴ Relatoría ExS, Oct, «Idea emergente 3: Fortalecimiento controles fronterizos».

²³⁵ Relatoría ExS, Oct, «Idea emergente 9: Revisión procedimientos THATA».

²³⁶ Relatoría ExS, Oct, «Idea emergente 12: Protocolo VBG decomiso obligatorio».

4.3.4 Análisis de propuestas estructuradas

Las ideas emergentes fueron complementadas con la presentación de siete propuestas formales por parte de actores clave, que dotaron de contenido técnico y operativo a las discusiones. Estas propuestas, aunque diversas, convergieron en varios puntos.

- **Paquete integral de control de armas y trazabilidad:** Propuestas como la de la **FGN** abogaron por un enfoque sistémico, articulando reformas normativas, mejoras en la trazabilidad y fortalecimiento de la persecución penal. La creación de un **Sistema Nacional de Trazabilidad** fue un componente central, detallando los requisitos técnicos y de gobernanza para el RUNAF.^{237 238 239}
- **Reformas específicas de alto impacto (VBG y seguridad privada):** Otras propuestas se enfocaron en reformas concretas. Una de ellas planteó la **«Destrucción Obligatoria de Armas Incautadas en Procesos por Violencia Basada en Género»**, proveyendo un texto legal para cerrar el vacío normativo actual.²⁴⁰ Otra propuesta, proveniente del sector de la seguridad privada, sugirió la **reducción y revisión de los servicios de guardia armada**, argumentando que una reducción basada en análisis de riesgo podría reducir incidentes (como el robo de armas) y generar ahorros fiscales en servicios contratados por el Estado.²⁴¹

En conjunto, estos documentos proveyeron una base sólida para identificar áreas de consenso técnico y para delimitar los disensos políticos y filosóficos que requieren una definición estratégica.

4.3.5 Hallazgos sustantivos, consensos y disensos

Consenso técnico

El proceso permitió identificar un núcleo de acuerdos técnicos transversales sobre medidas consideradas indispensables:

- **Infraestructura de datos (RUNAF):** Hay un consenso amplio sobre la necesidad de un Registro Único Nacional de Armas de Fuego, interoperable, como pilar para cualquier política de control efectiva.²⁴²
- **Estándares de marcaje y balística:** Existe un acuerdo técnico unánime entre los operadores (Policía Científica, FGN, Poder Judicial) sobre la necesidad de restablecer el doble marcaje metálico y el depósito obligatorio de muestras balísticas.²⁴³

²³⁷ Propuesta estructurada, eje _Armas, «Fuego».

²³⁸ Propuesta estructurada, eje _Programa, «de».

²³⁹ Propuesta estructurada, eje _Control, «de».

²⁴⁰ Propuesta estructurada, eje _Destrucción, «de».

²⁴¹ Propuesta estructurada, eje _Reducción, «servicios».

²⁴² Relatoría ExS, Oct, «Consenso sobre RUNAF».

²⁴³ Relatoría ExS, Sept, «Consenso técnico sobre marcaje».

- **Protocolo de VBG:** La propuesta de destrucción obligatoria de armas incautadas en casos de VBG cuenta con el respaldo de todos los actores institucionales y de la sociedad civil involucrados.²⁴⁴
- **Controles internos:** El reconocimiento de fugas desde arsenales estatales generó consenso sobre la necesidad de implementar auditorías periódicas, una medida de bajo costo y alto impacto preventivo.²⁴⁵
- **Desarme voluntario:** Se acordó la conveniencia de reabrir un período de registración y entrega voluntaria con garantías, como mecanismo para reducir el stock de armas ilegales en circulación.²⁴⁶

Disensos estructurales

El principal disenso no es técnico, sino político y estratégico, y refiere a dónde deben enfocarse prioritariamente los recursos y el esfuerzo regulatorio.

- **Mercado legal vs. Tráfico ilegal:** Este es el debate central.
 - **Posición A (representada por la Cámara de Importadores de Armas y Municiones del Uruguay y colectivos de tenedores):** El problema principal es el tráfico ilegal transfronterizo. Dado que una minoría de las armas incautadas proviene del mercado legal, una sobrerregulación de este último es ineficiente. Los esfuerzos deben concentrarse en el control de fronteras.²⁴⁷
 - **Posición B (representada por Poder Judicial, Fiscalía y organizaciones sociales):** Los mercados no son estancos. Las armas legales robadas o desviadas alimentan el circuito ilegal, y la alta disponibilidad de armas en el mercado legal aumenta los riesgos de violencia doméstica y suicidios. Se requiere una regulación simultánea y estricta de ambos ámbitos.²⁴⁸ Este disenso refleja visiones distintas sobre el balance entre derechos individuales (propiedad, defensa) y la seguridad colectiva, y no puede resolverse sin una decisión política explícita.
- **Límites a la tenencia de armas:** Mientras algunas propuestas plantean establecer límites estrictos al número de armas por persona o por domicilio para reducir el stock total, otras defienden el status quo, argumentando que dichos límites afectarían desproporcionadamente a coleccionistas y tiradores deportivos y podrían vulnerar derechos.
- **Enfoque preventivo vs. punitivo:** Si bien la FGN propuso un endurecimiento de las penas para el tráfico de armas, el debate en los encuentros se centró mayoritariamente en medidas de control, registro y prevención. La discusión sobre

²⁴⁴ Relatoría ExS, Oct, «Consenso sobre protocolo VBG».

²⁴⁵ Transcripción ExS, Nov, interv. 5, «2025».

²⁴⁶ Relatoría ExS, Oct, «Consenso sobre ventana voluntaria».

²⁴⁷ Transcripción ExS, Nov, interv. 5, «2025».

²⁴⁸ Transcripción ExS, Nov, interv. 5, «2025».

la efectividad de reformas penales quedó como un disenso latente y no fue profundizada.²⁴⁹

Tensiones transversales

- **Centralización de datos vs. Ciberseguridad:** La creación del RUNAF genera una tensión entre la necesidad de centralizar información para un control eficaz y el riesgo de fugas de datos. La preocupación de que una base de datos centralizada se convierta en una “**lista de compras para la delincuencia**” fue explícitamente planteada.²⁵⁰ La discusión no resolvió *cómo* mitigar este riesgo con inversiones y protocolos de ciberseguridad robustos.
- **Urgencia vs. Cambio cultural:** Existe una tensión entre las medidas de corto plazo para reducir la violencia letal (controles, incautaciones) y las estrategias de largo plazo que apuntan a un cambio cultural (educación, campañas de concientización). No se articuló una teoría del cambio que integre ambas temporalidades de forma coherente.
- **Costo fiscal y sostenibilidad:** Varias de las propuestas tecnológicas más ambiciosas (escáneres, sistema IBIS) requieren una inversión inicial significativa. El debate no clarificó si la implementación de estas medidas dependerá de la obtención de financiamiento externo o si existirá un compromiso de inversión con recursos fiscales sostenidos, lo que deja abierta la pregunta sobre la priorización en un contexto de restricciones presupuestarias.

4.4 Narcotráfico

El narcotráfico constituye una de las amenazas más graves y dinámicas a la seguridad pública uruguaya, operando como un motor estructural de la violencia homicida, la corrupción institucional, la infiltración económica y el deterioro territorial.²⁵¹ Los diálogos sostenidos en los Encuentros por la Seguridad (ExS) confirmaron un diagnóstico transversal: Uruguay ha transitado de un rol predominantemente de tránsito a convertirse en un *hub* de almacenamiento y operaciones logísticas para el crimen organizado transnacional, evidenciando un creciente participación de estructuras criminales en el territorio nacional.²⁵² A diferencia de fenómenos delictivos tradicionales, el narcotráfico representa a organizaciones con planificación estratégica a largo plazo, capacidad de corrupción sistémica y una profunda vinculación con las economías formales.²⁵³ Por ello, se concluyó que el desafío trasciende la represión policial para demandar respuestas

²⁴⁹ Transcripción ExS, Nov, interv. 5, «2025».

²⁵⁰ Transcripción ExS, Nov, interv. 5, «2025».

²⁵¹ Relatoría ExS, 2025-09-25, «Narcotráfico como amenaza multidimensional».

²⁵² Transcripción ExS, 25-setiembre-2025, interv. 999.

²⁵³ Transcripción ExS, 25-setiembre-2025, interv. 1071.

integrales que combinen la interdicción efectiva, la desarticulación de redes financieras, la prevención territorial y políticas de drogas basadas en la evidencia.²⁵⁴

La participación abarcó más de 30 instituciones, incluyendo agencias de seguridad y justicia (Ministerio del Interior, Ministerio de Defensa, Fiscalía, Poder Judicial, SENACLAFT, Aduanas), organismos de protección social (MIDES, MSP, JND, INAU), sociedad civil (NITEP, ASFAVIDE), sector privado (ADAU, ABU) y academia (UCU, SIEMBRA), reflejando la naturaleza multidimensional del desafío.

4.4.1 Principales desafíos

Evolución del rol de Uruguay: de país de tránsito a centro logístico

La Intendencia de Montevideo señaló que Uruguay ya no es solamente un país de tránsito, sino también un **centro de almacenamiento** para el narcotráfico regional. La competencia criminal ha migrado de las disputas territoriales hacia el control de las operaciones de acopio y logística, lo que implica un mayor arraigo de las estructuras criminales y vínculos más profundos con la economía formal.^{255 256} A esto se suma la diversificación de actividades: la Policía Nacional reportó indicios de **producción local de cannabis y hachís** para exportación, superando el rol puramente logístico.^{257 258}

Asimetría de capacidades frente al crimen organizado transnacional (COT)

El Poder Judicial advirtió sobre la **asimetría de recursos y velocidad**: mientras el Estado avanza con limitaciones burocráticas, el crimen organizado opera con agilidad, innovación tecnológica y abundantes recursos. Se destacó la evolución hacia operadores más grandes y focalizados, con estrategias de **infiltración institucional preventiva** a largo plazo. Como ejemplo, se citó el caso de familias albanesas en Holanda que posicionaron estratégicamente a sus miembros en la administración portuaria durante décadas, ilustrando una planificación generacional.^{259 260}

Corrupción e infiltración del Estado

La corrupción institucional fue identificada como una amenaza transversal y habilitante. La Fiscalía señaló que el narcotráfico persiste por sus **ganancias económicas** y por la **corrupción en las estructuras estatales**.²⁶¹ Esta vulnerabilidad no es abstracta; el Poder Judicial expresó preocupación por la infiltración en la propia fiscalía y la judicatura.²⁶² Desde la sociedad civil, se remarcó que la corrupción impide el funcionamiento de las instituciones, generando desconfianza ciudadana e impunidad.²⁶³

²⁵⁴ Relatoría ExS, 2025-10-16, «Enfoque integral contra narcotráfico».

²⁵⁵ Relatoría ExS, 2025-09-25, «Uruguay evoluciona de país de tránsito a hub de almacenamiento».

²⁵⁶ Transcripción ExS, 25-setiembre-2025, interv. 902-905.

²⁵⁷ Relatoría ExS, 2025-09-25, «Indicios de producción local de cannabis».

²⁵⁸ Transcripción ExS, 25-setiembre-2025, interv. 1131.

²⁵⁹ Relatoría ExS, 2025-09-25, «Sofisticación del COT y estrategias de infiltración institucional».

²⁶⁰ Transcripción ExS, 25-setiembre-2025, interv. 349-364.

²⁶¹ Transcripción ExS, 25-setiembre-2025, interv. 467-482.

²⁶² Transcripción ExS, 25-setiembre-2025, interv. 349-364.

²⁶³ Propuesta estructurada, eje 04_narcotrafico, 2025, «Propuesta ASFAVIDE sobre corrupción institucional».

Fragmentación institucional y debilidades en controles

La SENACLAFT advirtió que las redes criminales se apoyan en estructuras financieras con fachada legal, cuyo rastreo se ve dificultado por la falta de **interoperabilidad real** entre las bases de datos financieras, fiscales y judiciales.²⁶⁴ ²⁶⁵ Esta fragmentación obstaculiza la estrategia clave de “seguir el dinero”, como enfatizó la Fiscalía.²⁶⁶ A nivel logístico, los controles son heterogéneos: mientras el modelo del Aeropuerto de Carrasco se considera eficiente, se reportaron **fallas recurrentes en los escáneres** en puntos fronterizos clave.²⁶⁷ La geografía del país, con sus extensas rutas terrestres y fluviales, agrava esta vulnerabilidad.²⁶⁸

4.4.2 Oportunidades de intervención

A partir del diagnóstico, los participantes identificaron cuatro ejes estratégicos de intervención para articular una respuesta estatal más efectiva.

Desarticulación financiera y patrimonial

La principal oportunidad reside en fortalecer la capacidad de “**seguir la ruta del dinero**”. Esto implica dotar de plenas capacidades operativas a la SENACLAFT y asegurar la interoperabilidad de datos entre esta, la Fiscalía, el Poder Judicial y la Dirección Nacional de Aduanas para agilizar la trazabilidad y el congelamiento de activos.²⁶⁹ Complementariamente, se propuso resignificar los bienes incautados, volcándolos a un uso social y comunitario para reparar el daño territorial y fortalecer la confianza ciudadana.

Blindaje institucional y fronterizo

Para contrarrestar la corrupción, se planteó la necesidad de fortalecer los mecanismos de control interno y externo, incluyendo la evaluación de un órgano de control policial independiente. En las fronteras, la oportunidad radica en garantizar la **operatividad y el mantenimiento continuo de los escáneres**, unificar protocolos de actuación y mejorar los controles sobre canales de riesgo como el **correo postal y los servicios de courier**. La cooperación regional, especialmente la implementación de controles integrados efectivos con Argentina, fue señalada como un factor crítico.²⁷⁰

Fortalecimiento de capacidades y protección de operadores

Se identificó como una inversión indispensable el fortalecimiento de todo el sistema de justicia, incluyendo juzgados, defensorías y fiscalías especializadas. Esto abarca desde recursos tecnológicos hasta la implementación de medidas de protección robustas para operadores en riesgo, como **residencias seguras y programas de realojo para fiscales y**

²⁶⁴ Relatoría ExS, 2025-10-16, «SENACLAFT sobre falta de interoperabilidad financiera».

²⁶⁵ Transcripción ExS, 16-octubre-2025, interv. 620.

²⁶⁶ Transcripción ExS, 25-setiembre-2025, interv. 1463-1476.

²⁶⁷ Transcripción ExS, 25-setiembre-2025, interv. 783.

²⁶⁸ Transcripción ExS, 25-setiembre-2025, interv. 1138-1139.

²⁶⁹ Transcripción ExS, 25-setiembre-2025, interv. 1467.

²⁷⁰ Transcripción ExS, narcotráfico-6-11, interv. 876-878.

jueces. Asimismo, se destacó la necesidad de consolidar el sistema de protección de víctimas y testigos para asegurar su colaboración en los procesos judiciales.

Prevención social y abordaje territorial

Una oportunidad clave es la intervención en los factores de base que facilitan la captación de personas por parte de las redes criminales. Esto incluye implementar programas territoriales coordinados por MIDES, INAU e INISA para ofrecer alternativas a adolescentes y jóvenes. Se subrayó la urgencia de diseñar políticas con **perspectiva de género** para abordar la sobrerrepresentación de mujeres en los eslabones más vulnerables del microtráfico y combatir la “cultura narco” a través de iniciativas comunitarias, deportivas y artísticas.

4.4.3 Ideas emergentes

Durante las discusiones, emergieron ideas específicas que fueron sistematizadas en el documento de *Ideas Emergentes* para este eje. A continuación, se sintetizan las principales, agrupadas en dimensiones estratégicas.²⁷¹

- **Fortalecimiento institucional y del sistema de justicia**
 - Las ideas se centraron en dotar de más recursos, seguridad e infraestructura a fiscalías, juzgados y defensorías.
 - Se propuso crear residencias seguras para fiscales y fortalecer la Unidad de Víctimas y Testigos de la FGN.
 - Se enfatizó la necesidad de rigor en los controles internos para prevenir la infiltración y corrupción en la Policía y el sistema de justicia.
- **Lavado de activos y trazabilidad financiera**
 - La prioridad fue “seguir la ruta del dinero”, reforzando los equipos técnicos de la SENACLAFT.
 - Surgió con fuerza la idea de **volcar los bienes incautados a la comunidad** como medida reparadora.
 - En el plano político, se planteó la necesidad de una **ley robusta de financiamiento de partidos políticos** y de fortalecer a la JUTEP para mitigar riesgos de captura del sistema político.
- **Sistema penitenciario e inteligencia carcelaria**
 - Se propuso fortalecer la inteligencia penitenciaria para desarticular operaciones dirigidas desde las cárceles.
 - Se planteó la necesidad de equipar las prisiones con programas de rehabilitación efectivos.

²⁷¹ Ideas emergentes, eje p.14-17, «Ideas emergentes eje narcotráfico».

- Se sugirió **flexibilizar medidas alternativas al encarcelamiento** para casos de microtráfico, priorizando enfoques restaurativos sobre los puramente punitivos.
- **Fronteras, controles y cooperación**
 - Las ideas incluyeron “blindar las fronteras” con una integración de todas las fuerzas (Aduanas, Caminera, Ejército, etc.).
 - Se propuso mejorar el control postal y de mensajería.
 - Se planteó ampliar la cooperación público-privada para la detección de riesgos.
- **Prevención social y trabajo territorial**
 - Se propuso combatir la “cultura narco” con trabajo comunitario, deportivo y artístico.
 - Se destacó la urgencia de abordar la **captación de mujeres y NNA** con un enfoque integral que ofrezca alternativas reales.
 - También se planteó la necesidad de asegurar una presencia estatal efectiva en zonas de alta vulnerabilidad.
- **Enfoques estratégicos y política de drogas**
 - Un debate relevante giró en torno a la política de cierre de “bocas de droga”, reconociendo que, sin atacar las estructuras superiores, puede generar más violencia territorial.²⁷²
 - Se propuso un enfoque estructural que priorice las redes de alta renta.
 - Finalmente, aunque de forma minoritaria, se planteó la idea de **analizar la regulación de determinadas sustancias** bajo un enfoque de salud pública y reducción de daños.

4.4.4 Análisis de propuestas estructuradas

Varias de las ideas emergentes se cristalizaron en propuestas estructuradas presentadas y analizadas durante el proceso, que buscan dar una respuesta operativa a los desafíos identificados.²⁷³

- **Blindaje y control territorial:** Las propuestas «**Blindaje Nacional contra el Crimen Organizado Transnacional**» y «**Frontera Segura**» detallan estrategias para una mayor coordinación interinstitucional en puntos de ingreso, integrando tecnología, inteligencia y presencia de fuerzas de seguridad. La propuesta «**Mejoras en la**

²⁷² Ideas emergentes, eje p.16-17.

²⁷³ Ideas emergentes, eje p.14-17, «Ideas emergentes eje narcotráfico».

Seguridad Postal» complementa este eje, abordando específicamente la vulnerabilidad de los servicios de courier y paquetería.^{274 275 276}

- **Recuperación de activos y reparación social:** El programa «**Recuperación de Patrimonio Rescatar lo Nuestro**» y la propuesta de «**Recuperación urbana y territorial de bienes inmuebles expropiados al narcotráfico**» materializan la idea de que los bienes decomisados deben tener un fin social. Plantean mecanismos para transformar estos activos en recursos para programas comunitarios, centros de atención a víctimas o proyectos de desarrollo local.^{277 278}
- **Protección de operadores y víctimas:** La propuesta «**Cuidar a los que nos cuidan**» se enfoca en la necesidad de crear un sistema de protección integral para jueces, fiscales, policías y otros operadores expuestos a amenazas, en línea con las ideas de residencias seguras y apoyo institucional. A su vez, los aportes de **ASFAVIDE** subrayan la importancia de centrar las políticas en la protección de las víctimas y las comunidades afectadas por la violencia asociada al narcotráfico.^{279 280}
- **Fortalecimiento de la investigación:** Propuestas técnicas como las de la **DIPN-DGRTID** y la de «**Manejo de Fuentes Humanas**» apuntan a mejorar las capacidades de inteligencia e investigación para desarticular redes complejas, yendo más allá de la persecución del microtráfico.^{281 282}

4.4.5 Hallazgos sustantivos, consensos y disensos

El proceso de diálogo permitió identificar un núcleo de consensos robustos, así como áreas donde persisten debates estratégicos que requerirán mayor deliberación política y técnica.

Consenso clave

En la ronda final de trabajo (R5), se consolidó la percepción de que cualquier estrategia futura debe basarse en los siguientes acuerdos:

- **Arquitectura de datos integrada:** Es imperativo definir un marco legal y técnico para el intercambio de información entre las agencias clave (SENACLAFT, FGN, MI, Aduanas), superando la fragmentación actual.²⁸³ El Sistema Integrado de Lucha contra el Crimen Organizado y el Narcotráfico (SILCON) es un importante avance en este sentido.

²⁷⁴ Propuesta estructurada, eje _Blindaje, «Contra».

²⁷⁵ Propuesta estructurada, eje *Frontera*, «Segura.docx».

²⁷⁶ Propuesta estructurada, eje _Mejoras, «la».

²⁷⁷ Propuesta estructurada, eje _Programa, «de».

²⁷⁸ Propuesta estructurada, eje _, «urbana».

²⁷⁹ Propuesta estructurada, eje _Cuidar, «los».

²⁸⁰ Propuesta estructurada, eje S_N, «ASFAVIDE.rtf».

²⁸¹ Propuesta estructurada, eje S_T, «DIPN-DGRTID.docx».

²⁸² Propuesta estructurada, eje _Manejo, «Fuentes».

²⁸³ Transcripción ExS, 16-octubre-2025, interv. 620.

- **Sostenibilidad de la infraestructura de control:** Se acordó la necesidad de un plan de mantenimiento con presupuesto asignado para los escáneres y demás tecnologías de control, asegurando su operatividad continua.²⁸⁴
- **Paquete legislativo prioritario:** Existe consenso sobre la urgencia de avanzar en un paquete de reformas legales que incluya un marco más estricto para el control de precursores químicos y medidas anticorrupción efectivas.
- **Medición basada en indicadores de impacto:** Se acordó la necesidad de trascender las métricas tradicionales (ej. cantidad de incautaciones) y desarrollar indicadores de impacto, como la reducción de tiempos en la cooperación internacional, el porcentaje de casos con congelamiento de activos y las sanciones efectivas por corrupción.²⁸⁵

Disensos y debates abiertos

- **Estrategia sobre el microtráfico:** Persiste un debate sobre el enfoque hacia las “bocas de droga”. Mientras un sector apoya la estrategia de cierre y represión, otros actores advierten que esta política, de forma aislada, puede incrementar la violencia territorial y no afecta a las estructuras de alta renta.
- **Punitivismo vs. alternativas:** Existe una tensión entre las propuestas de endurecimiento penal y aquellas que abogan por flexibilizar las medidas alternativas a la prisión para delitos menores vinculados al narcotráfico, especialmente cuando involucran a mujeres en situación de vulnerabilidad, priorizando un enfoque de justicia restaurativa.
- **Política de drogas:** La idea de analizar la regulación o legalización de ciertas sustancias fue planteada como una línea de debate a futuro, pero no constituye un consenso. Se enmarca en una discusión más amplia sobre si el foco debe estar en la criminalización o en la salud pública y la reducción de daños.
- **Alcance de la reforma del financiamiento político:** Si bien hay acuerdo en la necesidad de mayor transparencia, el diseño específico de una nueva ley de financiamiento de partidos políticos y el rol de la Corte Electoral y el BCU en su control siguen siendo temas de debate político.

4.5 Ciberdelito y Fraudes Informáticos

Los ciberdelitos y los fraudes informáticos representan la frontera criminal en más rápida expansión en Uruguay, transformando radicalmente el paisaje de las amenazas a la seguridad ciudadana y económica. A diferencia de los delitos tradicionales, que requieren presencia física o confrontación directa, los ciberdelitos permiten a los perpetradores operar desde cualquier ubicación, victimizar a miles de personas simultáneamente y mantener un anonimato que dificulta la persecución penal. El crecimiento exponencial del

²⁸⁴ Transcripción ExS, 16-octubre-2025, interv. 835-849.

²⁸⁵ Transcripción ExS, narcotrafico-6-11, interv. 288-289.

fraude —que pasó de ocupar el séptimo lugar entre los delitos más denunciados en 2018 al tercero en 2024— evidencia un cambio estructural en el cálculo costo-beneficio del crimen: una alta rentabilidad con un riesgo mínimo.^{286 287} Uruguay enfrenta el desafío de construir capacidades estatales especializadas mientras protege a las poblaciones más vulnerables mediante la educación digital, marcos legales actualizados y una cooperación público-privada e internacional más efectiva.

La participación sectorial fue diversa y especializada. Las fuerzas de seguridad e investigación estuvieron representadas por la Unidad de Ciberdelitos del Ministerio del Interior y la Unidad de Ciberdefensa. El sistema de justicia participó a través de la FGN, el Poder Judicial y la Defensoría Pública. Los organismos técnicos y regulatorios incluyeron a AGESIC, CERTuy y SENACLAFT. La academia estuvo representada por la Universidad de la República (UdelaR). El sector privado participó a través de la banca y asociaciones empresariales. La sociedad civil estuvo representada por DATA Uruguay, y NITEP.

4.5.1 Principales desafíos

La explosión del fraude como fenómeno criminal dominante

El crecimiento exponencial del fraude representa la transformación más dramática del paisaje criminal uruguayo. La FGN documentó que las estafas pasaron de ser el **séptimo delito más denunciado al tercero en solo seis años**, posicionándose únicamente detrás del hurto y la violencia doméstica.²⁸⁸ La Fiscalía enfatizó que esta cifra representa solo la **punta del iceberg** debido a la alta cifra negra, ya que muchas víctimas no denuncian cuando el monto es bajo. Esta brecha es evidente al contrastar los miles de incidentes reportados anualmente a CERTuy con el número mucho menor de denuncias formales que llegan al sistema de justicia.²⁸⁹

Este crecimiento responde a un **cambio estructural en el cálculo costo-beneficio del crimen**: el fraude digital ofrece alta rentabilidad con un riesgo mínimo en comparación con delitos como la rapiña, que requiere exposición física.²⁹⁰ La Unidad de Ciberdelitos del Ministerio del Interior caracterizó a Uruguay como un «**terreno fértil**» para estos delitos debido a la combinación de penas relativamente bajas, lentitud en la cooperación internacional y obstáculos procesales internos, lo que genera una percepción de impunidad.²⁹¹

Fragmentación del delito y nuevas vulnerabilidades sociales

La FGN identificó la consolidación del modelo de «**criminalidad como servicio**» (*Crime-as-a-Service*), donde la actividad se profesionaliza y especializa: existen operadores dedicados al *phishing*, desarrolladores de *malware*, lavadores de dinero y “mulas” que mueven los

²⁸⁶ Relatoría ExS, Sept, «Crecimiento exponencial del fraude 2018-2024».

²⁸⁷ Transcripción ExS, 29-setiembre-2025, interv. 297.

²⁸⁸ Relatoría ExS, Sept, «Crecimiento exponencial del fraude 2018-2024».

²⁸⁹ Relatoría ExS, Sept, «Brecha entre incidentes reportados a CERTuy y denuncias policiales».

²⁹⁰ Relatoría ExS, Sept, «Comparación costo-beneficio fraude vs delitos tradicionales».

²⁹¹ Relatoría ExS, Sept, «Uruguay como terreno fértil para cibercrimen».

fondos. Esta división del trabajo aumenta la eficiencia delictiva y dificulta la investigación.²⁹²

Un fenómeno particularmente preocupante es el uso de **adolescentes como «mulas digitales»**. A partir de los 14 años, pueden acceder a tarjetas de débito y cuentas prepagas, convirtiéndose en instrumentos para mover dinero ilícito con consecuencias legales mínimas.²⁹³ A su vez, se señaló que las **cárceles se han transformado en espacios de aprendizaje** y operación, donde los internos utilizan dispositivos para coordinar estafas.²⁹⁴

Una conexión crítica identificada es que **el fraude financia fenómenos criminales más amplios**, como la compra de armas y el sostenimiento de la logística de grupos de narcotráfico.²⁹⁵

Exclusión digital y vacíos normativos

NITEP y otros actores subrayaron que la **exclusión digital es un factor directo de vulnerabilidad**. Las personas con baja alfabetización digital, como adultos mayores y beneficiarios de programas sociales, son blancos preferenciales.²⁹⁶

A nivel normativo, uno de los vacíos más críticos es la **ausencia de un régimen específico para la prueba electrónica** en el Código del Proceso Penal (CPP). Persisten prácticas como imprimir evidencia digital y certificarla notarialmente, lo que distorsiona la prueba y encarece el proceso.²⁹⁷ DATA Uruguay señaló que, si bien el país se adhirió al **Convenio de Budapest**, no se han ratificado sus protocolos adicionales. Además, existen ambigüedades en la Ley de Inteligencia sobre los límites del ciberpatrullaje y la necesidad de autorización judicial para acceder a sistemas o usar fuentes abiertas.²⁹⁸

Asimetría de capacidades y falta de gobernanza

Un hallazgo transversal fue la profunda **brecha de capacidad técnica en el sistema de justicia**. Fiscales, jueces y defensores a menudo no comprenden los informes periciales ni pueden evaluar la calidad de la evidencia digital.²⁹⁹ Esto crea una asimetría fundamental: **«Los criminales tienen un mayor conocimiento y una mayor adaptabilidad en el uso de las tecnologías que los propios operadores del sistema»**.³⁰⁰

Finalmente, se identificó la **ausencia de un catálogo nacional de activos e infraestructuras críticas** (energía, agua, finanzas, etc.), lo que impide diseñar una estrategia coherente de ciberdefensa. La UDELAR fue contundente al respecto: **«Sin ciberseguridad no hay seguridad pública ni nacional»**.³⁰¹

²⁹² Relatoría ExS, Sept, «Modelo crime-as-a-service».

²⁹³ Relatoría ExS, Sept, «Adolescentes como mulas digitales desde 14 años».

²⁹⁴ Relatoría ExS, Sept, «Cárceles como espacios de aprendizaje criminal».

²⁹⁵ Relatoría ExS, Sept, «Fraude como financiamiento de narco-guerras».

²⁹⁶ Relatoría ExS, Sept, «Exclusión digital como vulnerabilidad».

²⁹⁷ Relatoría ExS, Sept, «Prácticas obsoletas: impresión y notarialización de evidencia digital».

²⁹⁸ Relatoría ExS, Sept, «Ambigüedad concepto justa causa».

²⁹⁹ Relatoría ExS, Oct, «Lenguaje técnico ajeno a operadores jurídicos».

³⁰⁰ Relatoría ExS, Sept, «Asimetría de conocimiento criminales vs Estado».

³⁰¹ Relatoría ExS, Sept, «Sin ciberseguridad no hay seguridad pública».

4.5.2 Oportunidades de intervención

Frente a estos desafíos, los participantes identificaron un conjunto de oportunidades estratégicas para fortalecer la respuesta del Estado y la sociedad.

- **Formación y especialización del capital humano:** Existe un amplio consenso sobre la necesidad de profesionalizar a los operadores del sistema. La propuesta de **Especialización en Cibercrimen, Forensia Digital y Marco Jurídico** de UDELAR, concebida para fiscales, jueces, policías, peritos y defensores, fue señalada como una pieza central para cerrar la brecha de capacidades ^{302 303}
- **Prevención y alfabetización digital con enfoque social:** Se identificó una oportunidad clave en la articulación de la política de seguridad con la política social. Esto implica diseñar campañas preventivas centradas en el *modus operandi* de los fraudes —como las planteadas en la propuesta “**La información es prevención**” del Poder Judicial— e implementar programas de alfabetización y acompañamiento digital dirigidos a grupos vulnerables (adultos mayores, beneficiarios de planes sociales), en línea con iniciativas como “**Escudo Social Digital**” y “**Generación Segura**”, incorporando al MIDES como actor operativo y presupuestal ^{304 305 306 307}
- **Fortalecimiento del marco normativo y procesal:** La actualización del marco legal ofrece una oportunidad para dar certeza y eficacia a la persecución penal. La incorporación de un capítulo específico sobre prueba digital en el CPP y la adhesión plena al Convenio de Budapest, tal como propone el documento “**Prueba electrónica en el CPP**”, fueron señaladas como acciones prioritarias para alinear a Uruguay con los estándares internacionales ^{308 309}
- **Gobernanza de la ciberseguridad y cooperación público-privada:** Las discusiones resaltaron la oportunidad de establecer una gobernanza nacional de la ciberseguridad más robusta, liderada por AGESIC y CERTuy, con un catálogo de activos críticos y protocolos de respuesta a incidentes. Documentos de trabajo como “**Gobernanza de Ciberseguridad en Uruguay**” sirvieron de base para delinear esta arquitectura y para fortalecer la cooperación con el sector privado, especialmente el financiero, en materia de bloqueo de transacciones y protección de clientes ^{310 311}
- **Inversión en tecnología e inteligencia para la investigación:** El uso de nuevas tecnologías, en particular la inteligencia artificial, fue identificado como una

³⁰² Relatoría ExS, Sept, «Uruguay como terreno fértil para cibercrimen».

³⁰³ Propuesta estructurada, eje _Especialización, «Cibercrimen»,.

³⁰⁴ Propuesta estructurada, eje _La, «es».

³⁰⁵ Propuesta estructurada, eje *Escudo*, «*Digital*».

³⁰⁶ Propuesta estructurada, eje _Generacion, «Sembrando».

³⁰⁷ Ideas emergentes, eje p.19, «Educación y campañas».

³⁰⁸ Propuesta estructurada, eje _Prueba, «en».

³⁰⁹ Ideas emergentes, eje p.18, «Prueba digital y Budapest».

³¹⁰ Propuesta estructurada, eje Gobernanza, «Ciberseguridad».

³¹¹ Ideas emergentes, eje p.20, «Activos críticos y gobernanza».

oportunidad para pasar de un enfoque reactivo caso a caso a una persecución estratégica de redes criminales. La propuesta de la Fiscalía sobre **“Uso de inteligencia artificial para la detección de patrones comunes en las denuncias de estafas”** y el fortalecimiento de la Unidad de Cibercrimen del MI apuntan a optimizar los recursos de investigación disponibles ^{312 313 314}

4.5.3 Ideas emergentes

Durante las discusiones, emergieron más de 30 ideas específicas que fueron sistematizadas en el documento de *Ideas Emergentes* para este eje. A continuación se sintetizan las principales, agrupadas en dimensiones estratégicas. ³¹⁵

- **Marco normativo y procesal:**
 - Regular la **prueba digital** mediante una ley específica o un capítulo en el CPP, estableciendo estándares unificados para su obtención, preservación y valoración. ³¹⁶
 - Incorporar los **protocolos adicionales de la Convención de Budapest** para agilizar la cooperación internacional. ³¹⁷
 - Definir **límites claros para el ciberpatrullaje** y la ciberinteligencia, garantizando el control judicial.
 - **Actualizar la normativa de lavado de activos** para que contemple explícitamente los ciberdelitos y revisar la dosimetría penal para fraudes de alto impacto económico. ³¹⁸
- **Capacidades institucionales y coordinación:**
 - Crear una **fiscalía especializada en ciberdelitos** con recursos y competencias adecuadas. ³¹⁹
 - Fortalecer la coordinación y el intercambio de información entre instituciones mediante **protocolos de interoperabilidad y alerta temprana**.
 - Dotar a **AGESIC y CERTuy de mayores capacidades normativas** para regular y apoyar al sector privado en materia de ciberseguridad. ³²⁰

³¹² Propuesta estructurada, eje _Uso, «Inteligencia».

³¹³ Propuesta estructurada, eje “Fortalecimiento, «la».

³¹⁴ Ideas emergentes, eje p.20, «IA y priorización de denuncias».

³¹⁵ Ideas emergentes, eje p.18-21, «Ideas emergentes eje ciberdelitos».

³¹⁶ Ideas emergentes, eje p.18.

³¹⁷ Ideas emergentes, eje p.20.

³¹⁸ Ideas emergentes, eje p.18.

³¹⁹ Ideas emergentes, eje p.18.

³²⁰ Ideas emergentes, eje p.18.

- **Incorporar al MIDES como actor operativo y presupuestal** en la prevención digital, articulando la protección de beneficiarios de la Tarjeta Uruguay Social con los sistemas de ciberseguridad. ³²¹
- Crear **laboratorios de forensia digital** como una capacidad estratégica nacional. ³²²
- **Prevención y educación:**
 - Iniciar procesos de **educación en ciberseguridad desde edades tempranas**, aprovechando el Plan Ceibal. ³²³
 - Desarrollar **campañas nacionales masivas y unificadas**, coordinadas desde Presidencia, con formatos atractivos y accesibles (videos cortos, redes sociales) para explicar los *modus operandi*. ³²⁴
- **Tecnología y protección de infraestructuras:**
 - Elaborar y mantener un **catálogo nacional de activos e infraestructuras críticas**. ³²⁵
 - Aplicar **inteligencia artificial para identificar patrones y priorizar denuncias**, con marcos éticos y controles de sesgo. ³²⁶
 - Implementar **barreras tecnológicas en el sistema bancario** para proteger a los adultos mayores, como verificaciones adicionales para transferencias inusuales. ³²⁷
 - Crear un **repositorio central de ciberdelitos** para analizar patrones y difundir alertas. ³²⁸

4.5.4 Análisis de propuestas estructuradas

Durante el proceso se presentaron diez propuestas formales que dieron cuerpo a las oportunidades e ideas discutidas. Las más destacadas fueron:

- **Formación y especialización (UDELAR):** La propuesta de la Universidad de la República para crear una “**Especialización en Cibercrimen, Forensia Digital y Marco Jurídico**” fue la que generó mayor consenso. Concebida como un programa interdisciplinario, busca formar a fiscales, jueces, policías, peritos y abogados para crear una masa crítica de profesionales capaces de abordar estos delitos de manera

³²¹ Ideas emergentes, eje p.20.

³²² Ideas emergentes, eje p.19.

³²³ Ideas emergentes, eje p.19.

³²⁴ Ideas emergentes, eje p.19.

³²⁵ Ideas emergentes, eje p.20.

³²⁶ Ideas emergentes, eje p.20.

³²⁷ Ideas emergentes, eje p.20.

³²⁸ Ideas emergentes, eje p.21.

solvente.³²⁹ Sin embargo, diferentes actores enfatizaron la necesidad de que la formación y especialización tenga un perfil continuo, es decir, no episódico.

- **Prevención y educación (Poder Judicial, NITEP y otros):** Se presentaron varias propuestas complementarias. **“La información es prevención”**, impulsada desde el Poder Judicial, propone campañas centradas en el *modus operandi* de las estafas.³³⁰ El **“Escudo Social Digital”** de NITEP plantea un abordaje territorial que combina alfabetización digital con acompañamiento a grupos vulnerables, articulando con políticas sociales como la Tarjeta Uruguay Social.³³¹ La propuesta **“Generación Segura”** se enfoca en la educación de niños, niñas y adolescentes.³³²
- **Marco normativo y procesal:** La propuesta de incorporar un capítulo sobre **“Prueba electrónica en el CPP”** busca saldar una deuda histórica, estableciendo reglas claras para la obtención, preservación y valoración de evidencia digital, en línea con estándares internacionales.³³³
- **Fortalecimiento de capacidades de investigación (FGN y MI):** La Fiscalía General de la Nación propuso el **“Uso de Inteligencia artificial para la detección de patrones comunes en las denuncias de Estafas”**, una herramienta para gestionar el gran volumen de casos y priorizar la persecución penal de forma estratégica.³³⁴ Por su parte, el Ministerio del Interior presentó una propuesta para el **“Fortalecimiento de la respuesta nacional frente al Ciberdelito”**, centrada en robustecer las capacidades de su Unidad de Ciberdelito.³³⁵
- **Gobernanza de la ciberseguridad:** Diversos documentos, como el de **“Gobernanza de Ciberseguridad en Uruguay”**, alimentaron la discusión sobre la necesidad de una ley integral de ciberseguridad, la definición de infraestructuras críticas y la articulación entre la política criminal y la estrategia nacional de ciberseguridad.³³⁶

4.5.5 Hallazgos sustantivos, consensos y disensos

El diálogo en torno a los ciberdelitos y fraudes informáticos arrojó hallazgos clave y un alto grado de alineación en las líneas de acción prioritarias.

Hallazgos sustantivos

- **Cambio de paradigma criminal:** El fraude digital no es un delito más, sino un fenómeno que está reconfigurando el ecosistema criminal por su bajo riesgo y alta rentabilidad, superando en volumen a muchos delitos tradicionales.

³²⁹ Propuesta estructurada, eje _Especialización, «Ciberdelito»,.

³³⁰ Propuesta estructurada, eje _La, «es».

³³¹ Propuesta estructurada, eje *Escudo*, «Digital».

³³² Propuesta estructurada, eje _Generacion, «Sembrando».

³³³ Propuesta estructurada, eje _Prueba, «en».

³³⁴ Propuesta estructurada, eje _Uso, «Inteligencia».

³³⁵ Propuesta estructurada, eje “Fortalecimiento, «la».

³³⁶ Propuesta estructurada, eje Gobernanza, «Ciberseguridad».

- **La asimetría de capacidades como nudo crítico:** La brecha de conocimiento y agilidad entre los actores criminales y las instituciones del Estado es el principal obstáculo para una respuesta eficaz. Sin inversión en capital humano especializado, las reformas normativas y tecnológicas serán insuficientes.
- **La interdependencia entre seguridad y política social:** La exclusión digital es una vulnerabilidad de seguridad nacional. Proteger a los ciudadanos más vulnerables de los fraudes informáticos es, simultáneamente, una política de seguridad, de inclusión y de equidad.

Consensos principales

- **Urgencia de la formación especializada:** Hubo un consenso unánime sobre la necesidad de implementar la Especialización propuesta por la UDELAR como una política de Estado para crear una base de conocimiento compartido entre todos los operadores del sistema.
- **Necesidad de un marco para la prueba digital:** Todos los actores del sistema de justicia coincidieron en que regular la prueba electrónica en el CPP es un paso indispensable para dar seguridad jurídica y eficiencia a las investigaciones.
- **Prioridad de la prevención y la educación:** Se acordó que un enfoque puramente reactivo es inviable. Es imprescindible invertir en campañas de prevención y programas de alfabetización digital, con un foco especial en los grupos más vulnerables.
- **Gobernanza y activos críticos:** Se reconoció la necesidad de avanzar hacia una ley integral de ciberseguridad y de elaborar un catálogo de activos críticos como herramientas de política pública para ordenar la defensa del país.

Tensiones y disensos

- El principal punto de tensión se ubicó en el **equilibrio entre la eficacia investigativa y las garantías individuales**. Si bien hubo acuerdo en la necesidad de dotar al Estado de mejores herramientas, surgieron debates sobre los límites del ciberpatrullaje, el uso de fuentes abiertas y la necesidad de un control judicial estricto para evitar la vigilancia masiva o la vulneración de derechos.

En la ronda final de valoración, un participante resumió el sentir general sobre el proceso subrayando que, más allá de las propuestas concretas, el principal capital construido fue la creación de un espacio de confianza y un lenguaje común para abordar un desafío sistémico.

4.6 Sistema de Justicia Criminal

Los participantes de este eje describieron al sistema de justicia criminal uruguayo como un circuito sobrecargado en todas sus etapas, cuya mejora exige revisar el funcionamiento del conjunto más que introducir ajustes puntuales. El concepto del «embudo penal» sintetiza

este diagnóstico: de todos los delitos que ocurren, solo una fracción se denuncia; de las denuncias, pocas se investigan, menos terminan en una acusación fiscal y un número aún menor resulta en sentencias que luego conduzcan a una condenación y a una rehabilitación efectiva.³³⁷ Las tasas de reincidencia comentadas en las mesas fueron leídas como indicio de que los esfuerzos de rehabilitación y reintegración siguen siendo insuficientes. Más que proponer reformas parciales (más policías, más cárceles, penas más duras), los participantes se concentraron en las capacidades institucionales necesarias para administrar justicia de manera articulada y efectiva, poniendo en la agenda la necesidad de equilibrar mejor los componentes punitivos con las funciones de prevención, reparación y rehabilitación.

La participación sectorial fue excepcionalmente amplia. Las instituciones del sistema de justicia estuvieron representadas por la FGN, el Poder Judicial y la Defensoría Pública. El sistema penitenciario y de reinserción participó a través del Instituto Nacional de Rehabilitación (INR), el INISA y el INAU. El gobierno central y de planificación estuvo representado por el MI, la OPP, el MSP, el MDN, la SND, el MEC y el Poder Legislativo. Las organizaciones de la sociedad civil participaron activamente: El Abrojo, NITEP, CERES, ASFAVIDE, CAMBADU, el Centro de Educación Popular, FCEP/PIAs, IELSUR, la OSC Renacer y Siembra. El sector privado estuvo representado por la Alianza de Bomberos del Uruguay (ABU).

4.6.1 Principales desafíos

Sobrecarga crónica y saturación del sistema

El sistema de justicia criminal uruguayo opera en condiciones de saturación que comprometen su funcionalidad básica.³³⁸

- **Aumento de audiencias:** Se registró un aumento significativo de audiencias judiciales, sobrecargando a la FGN y al INISA. Las causas juveniles y de violencia tienden a desplazar a otros delitos, distorsionando la capacidad de respuesta del sistema.³³⁹
- **Crisis penitenciaria:** El hacinamiento crónico ha llevado el costo mensual por persona privada de libertad de aproximadamente 40.000 a 30.000 pesos, lo que evidencia no una mejora de la eficiencia, sino un deterioro de las condiciones.³⁴⁰ Como señaló un representante de la AECA: «Esa noción de que gastamos 40.000 pesos por mes por persona presa ya no existe. Ese era el número de 2013. Ahora ya estamos en 30.000 pesos. Porque evidentemente el flujo es tanto que no importa cuánto invertimos en las cárceles, va a seguir siendo cada vez menos».³⁴¹

³³⁷ Relatoría ExS, 2025-09-30, «Efecto embudo AECA».

³³⁸ Relatoría ExS, 2025-09-30, «Aumento audiencias y saturación».

³³⁹ Transcripción ExS, 30-setiembre-2025, interv. 596.

³⁴⁰ Relatoría ExS, 2025-09-30, «Crisis penitenciaria».

³⁴¹ Transcripción ExS, 30-setiembre-2025, interv. 837-841.

- **El «efecto embudo»:** Se describió un «efecto embudo» donde la prevención y la rehabilitación han sido históricamente abandonadas, mientras que los elementos punitivos (por ej., de la policía) se refuerzan sin los recursos correspondientes.³⁴²
- **Críticas a reformas punitivas:** Una representante de El Abrojo criticó lo que describió como una «hipocresía en la toma de decisiones estatales», donde el Estado aparece solo como respuesta punitiva final. Señaló el Artículo 74 de la LUC como un factor que ha aumentado el encarcelamiento de mujeres.³⁴³
- **Proyección insostenible:** Una participante advirtió sobre el crecimiento de la población bajo control penal: «Antes de finalizar esta administración vamos a tener 20.000 personas privadas de libertad y más de 10.000 personas sujetas a medidas alternativas. El ensanchamiento de la red de personas bajo el control del sistema penal es exacerbado y es insustentable».³⁴⁴

Una investigación de «caso a caso» insuficiente

El modelo de investigación criminal opera caso por caso, sin un enfoque que aborde patrones delictivos complejos.³⁴⁵

- **Ausencia de una política criminal unificada:** Una representante de la FGN enfatizó que Uruguay carece de una definición común de política criminal: «Nos ha faltado hasta ahora una definición de la política criminal. ¿Cuál es la política criminal?... ¿hacia dónde vamos? ¿Qué perseguimos?». Esta falta de definición impide orientar la acción estatal y coordinar el trabajo interinstitucional.^{346 347}
- **Distorsión de prioridades:** La mayoría de los delitos reportados son hurtos, mientras que otros como las estafas están subregistrados, lo que distorsiona la planificación. A pesar de haber cuadruplicado las fiscalías desde 2017, los recursos siguen siendo escasos.³⁴⁸
- **Escasa inteligencia financiera:** IELSUR destacó que la mayoría de los recursos se destinan a delitos menores, sobrecargando a la FGN. El enfoque en fenómenos criminales complejos (redes, estafas masivas, crimen organizado) requiere capacidades de inteligencia financiera y patrimonial que no se han desarrollado consistentemente.³⁴⁹

³⁴² Relatoría ExS, 2025-09-30, «Efecto embudo AECA».

³⁴³ Relatoría ExS, 2025-09-30, «Crítica LUC Art 74».

³⁴⁴ Transcripción ExS, 30-setiembre-2025, interv. 770-777.

³⁴⁵ Relatoría ExS, 2025-09-30, «Crítica a modelo caso a caso».

³⁴⁶ Transcripción ExS, 30-setiembre-2025, interv. 388-397.

³⁴⁷ Relatoría ExS, 2025-09-30, «Falta definición política criminal».

³⁴⁸ Relatoría ExS, 2025-09-30, «Distorsión prioridades».

³⁴⁹ Relatoría ExS, 2025-09-30, «Propuesta filtro intermedio IELSUR».

El déficit de estadísticas y de trazabilidad

La ausencia de sistemas de información integrados impide la toma de decisiones basadas en evidencia y la evaluación efectiva de las políticas.³⁵⁰

- **Fragmentación de datos:** Aunque la FGN implementó su propio sistema de gestión de datos, el intercambio de información entre agencias estatales es limitado, lo que dificulta la formulación de políticas basadas en evidencia.³⁵¹
- **Necesidad de consolidar el SIPPAU:** El Sistema Integrado de Persecución Penal y Atención a Usuarios (SIPPAU) requiere ser ampliado para un registro completo de las acciones procesales. Ante el alto volumen de denuncias, la priorización efectiva exige una trazabilidad que hoy es incompleta.³⁵²
- **Imposibilidad de evaluar trayectorias:** Sin información sistematizada sobre trayectorias delictivas, reincidencia y resultados de programas, las intervenciones se diseñan «a ciegas». Los estudios de reincidencia muestran que un porcentaje significativo reincide tras la liberación, pero la capacidad de seguimiento es precaria.³⁵³
- **Brecha tecnológica:** La FGN comparó el trabajo fiscal manual en Uruguay con jurisdicciones que ya usan inteligencia artificial para optimizar recursos, como en la provincia de Tucumán en Argentina.^{354 355}

Un representante de la OPP fue contundente sobre la necesidad de usar la evidencia existente: «Hoy, hay decenas de personas que están siendo liberadas en condiciones que hacen prácticamente imposible que no reincidan. Y todos lo sabemos y no se hace nada».

³⁵⁶

Vacíos en las medidas alternativas y su seguimiento

Las medidas alternativas a la prisión existen formalmente, pero con limitaciones de contenido sustantivo y supervisión efectiva.³⁵⁷

- **Medidas «simbólicas» sin impacto:** La Fiscalía describió el seguimiento de las medidas no privativas de libertad como «deficiente», reduciéndolas a tareas simbólicas como «barrer una plaza» en lugar de abordar las causas del delito.³⁵⁸ El Poder Judicial coincidió, señalando que sin un aparato de apoyo, las medidas quedan como «placebos».³⁵⁹

³⁵⁰ Relatoría ExS, 2025-09-30, «Estadísticas deficientes».

³⁵¹ Relatoría ExS, 2025-09-30, «Sistema FGN limitado».

³⁵² Relatoría ExS, 2025-09-30, «SIPPAU y priorización».

³⁵³ Relatoría ExS, 2025-09-30, «CERES datos reincidencia».

³⁵⁴ Transcripción ExS, 30-setiembre-2025, interv. 571-573.

³⁵⁵ Relatoría ExS, 2025-09-30, «FGN brecha tecnológica».

³⁵⁶ Transcripción ExS, 30-setiembre-2025, interv. 661-666.

³⁵⁷ Relatoría ExS, 2025-10-21, «Déficit medidas alternativas».

³⁵⁸ Relatoría ExS, 2025-10-21, «Medidas simbólicas Fiscalía».

³⁵⁹ Relatoría ExS, 2025-10-21, «Placebos Poder Judicial».

- **Eliminación de la suspensión condicional del proceso:** La Defensoría Pública, la FGN y otros actores calificaron la eliminación de esta herramienta como un «error grave» que contribuyó al aumento de la población carcelaria.³⁶⁰ Una representante de la FGN afirmó: «Si hay algo que creo que puede salir bien de esta mesa, sin costo, es la rehabilitación de la suspensión condicional del proceso, que fue la peor catástrofe desde la sanción del Código de Proceso Penal en adelante».³⁶¹
- **Desconexión con el sistema de adolescentes:** Se señaló que el sistema penal de adolescentes tiene un modelo de acompañamiento y planes de trabajo (educativo, social, laboral) que podría ser un insumo clave para el sistema de adultos, que carece de esta arquitectura.³⁶²

Condiciones penitenciarias como motor de reincidencia

El sistema penitenciario fue descrito como un factor que impulsa la reincidencia en lugar de un mecanismo de rehabilitación, con altas tasas que reflejan un fracaso sistémico.

- **Altas tasas de reincidencia:** NITEP y otros actores señalaron que un alto porcentaje de las personas liberadas reinciden, mientras que quienes no lo hacen a menudo quedan sin acompañamiento, reproduciendo la exclusión y la situación de calle.³⁶³
- **Reincidencia inmediata:** Un representante de la OPP recordó una investigación que mostraba que una de cada cuatro personas liberadas reincidía el mismo día de su liberación, y mencionaba que el proceso que generaba este resultado no ha cambiado sustancialmente.³⁶⁴
- **Ausencia de programas de rehabilitación efectivos:** La OSC Renacer señaló que los programas de reintegración social a menudo solo ofrecen empleos de baja calificación que perpetúan la pobreza y la exclusión.³⁶⁵
- **Apoyo post-liberación inadecuado:** La Defensoría Pública denunció que el apoyo económico para los egresados es muy insuficiente, y ni siquiera atiende las necesidades de transporte al salir de prisión (61 pesos) en el caso de las personas residentes en el interior.³⁶⁶
- **Consenso técnico sobre el fracaso del modelo:** Múltiples participantes coincidieron en el fracaso del modelo actual, y en la idea de que la «mediocridad política» impide la toma de decisiones transformadoras.³⁶⁷

³⁶⁰ Relatoría ExS, 2025-09-30, «Eliminación suspensión condicional».

³⁶¹ Transcripción ExS, 30-setiembre-2025, interv. 791-796.

³⁶² Relatoría ExS, 2025-10-21, «Sistema adolescente como modelo».

³⁶³ Relatoría ExS, 2025-09-30, «NITEP 70% reincidencia».

³⁶⁴ Transcripción ExS, 30-setiembre-2025, interv. 656-665.

³⁶⁵ Relatoría ExS, 2025-09-30, «OSC Renacer programas ineficaces».

³⁶⁶ Relatoría ExS, 2025-09-30, «61 pesos transporte Defensoría».

³⁶⁷ Relatoría ExS, 2025-09-30, «Poder Judicial mediocridad política».

4.6.2 Oportunidades de intervención

Consolidar el SIPPAU para la trazabilidad de las causas

La ampliación del Sistema Integrado de Persecución Penal y Atención a Usuarios (SIPPAU) representa una oportunidad crítica para mejorar la eficiencia y la equidad.³⁶⁸ Un sistema robusto permitiría un seguimiento integral desde la denuncia hasta la sentencia, la implementación de criterios de priorización basados en evidencia y la interoperabilidad entre el sistema de justicia, incluyendo el INR, y otras agencias como el MIDES para un seguimiento de las trayectorias de vida.

Fortalecer las fiscalías especializadas y el enfoque de patrones

La especialización fiscal permite abordar fenómenos criminales complejos que el enfoque de «caso a caso» no resuelve.³⁶⁹ Las oportunidades incluyen:

- **Fortalecer las fiscalías de crimen organizado, estafas y VBG.**
- **Crear unidades patrimoniales paralelas** que trabajen junto a las fiscalías de homicidios y narcotráfico para «seguir el dinero» y desarticular las bases económicas del crimen.³⁷⁰
- **Aplicar el principio de oportunidad con criterios racionales y selectivos**, priorizando los casos de mayor relevancia social en un contexto de recursos limitados.^{371 372}

Expandir las medidas alternativas y la justicia restaurativa

La expansión de medidas alternativas sustantivas —no simbólicas— representa la oportunidad más costo-efectiva para reducir el hacinamiento y mejorar los resultados.³⁷³

- **Implementar programas integrales** como el Sistema Integral de Medidas Alternativas (SIMA) y el Programa Nacional de Vías Alternativas y Desjudicialización de INISA.³⁷⁴
- **Fortalecer la mediación penal y la reparación del daño** como vías para resolver conflictos antes de la sentencia, reduciendo la carga del sistema.³⁷⁵
- **Aprender del sistema de adolescentes**, que ya cuenta con planes de acompañamiento desarrollados que podrían adaptarse al sistema de adultos.³⁷⁶

³⁶⁸ Relatoría ExS, 2025-09-30, «SIPPAU y priorización».

³⁶⁹ Relatoría ExS, 2025-10-21, «Fiscalías especializadas».

³⁷⁰ Relatoría ExS, 2025-10-21, «Unidades patrimoniales paralelas».

³⁷¹ Transcripción ExS, 30-setiembre-2025, interv. 456-458.

³⁷² Relatoría ExS, 2025-09-30, «Principio oportunidad selectividad».

³⁷³ Relatoría ExS, 2025-10-21, «Expansión medidas alternativas».

³⁷⁴ Propuesta estructurada, eje 06_justicia, «Programa Nacional de Vías Alternativas y Desjudicialización - INISA.pdf».

³⁷⁵ Relatoría ExS, 2025-09-30, «Mediación y justicia restaurativa».

³⁷⁶ Relatoría ExS, 2025-10-21, «Sistema adolescente como modelo».

- **Definir el rol de «guardián» (*gatekeeper*) del sistema penal**, desempeñado por funcionarios independientes de la FGN y del Poder Judicial, que son responsables de definir qué casos se judicializan y cuáles se derivan a agencias especializadas para la ejecución de medidas alternativas.³⁷⁷

Impulsar una reforma penitenciaria basada en evidencia

Ante la crisis penitenciaria, surgieron oportunidades para una reforma incremental y basada en evidencia.

- **Establecer una ley de cupos o *numerus clausus*** que limite la población penitenciaria a la capacidad efectiva del sistema, forzando el uso de alternativas. Esta propuesta generó un debate sobre su costo político y económico.³⁷⁸
- **Definir una normativa sobre la «capacidad penitenciaria»** no solo como un espacio para dormir, sino incluyendo el acceso a programas de rehabilitación, trabajo, educación y salud.³⁷⁹
- **Priorizar medidas de «puerta delantera»** (prevenir la entrada al sistema) sobre las de «puerta trasera» (liberación anticipada), como sugirió el MI basándose en evidencia internacional.³⁸⁰

Instaurar una cultura de datos, evaluación y transparencia

La transformación del sistema exige una cultura de evaluación y aprendizaje continuo.

- **Crear un observatorio judicial con microdatos abiertos** para la investigación académica y tableros públicos de desempeño que fomenten la rendición de cuentas.³⁸¹
- **Implementar un monitoreo en tiempo real** de la capacidad penitenciaria y los perfiles de la población, en lugar de informes anuales.³⁸²
- **Usar la evidencia disponible para actuar**, como insistió la OPP: «No utilizar la evidencia para tomar decisiones me parece tremendo. [...] creo que lo que tenemos que poner como prioridad es sincerarnos y actuar; o sea, ya acá no hay nada más que discutir».³⁸³

4.6.3 Ideas emergentes

Durante las discusiones, emergieron múltiples ideas específicas que fueron sistematizadas en el documento de *Ideas Emergentes* para este eje. A continuación se sintetizan las principales, agrupadas en dimensiones estratégicas.³⁸⁴

³⁷⁷ Relatoría ExS, 2025-10-21, «Fiscal como guardián Poder Judicial».

³⁷⁸ Relatoría ExS, 2025-10-21, «MSP costo político *numerus clausus*».

³⁷⁹ Relatoría ExS, 2025-10-21, «Definición capacidad penitenciaria MI».

³⁸⁰ Relatoría ExS, 2025-10-21, «MI puerta delantera vs trasera».

³⁸¹ Relatoría ExS, 2025-10-21, «Observatorio judicial El Abrojo».

³⁸² Relatoría ExS, 2025-10-21, «Monitoreo tiempo real MI».

³⁸³ Transcripción ExS, 30-setiembre-2025, interv. 655-666.

³⁸⁴ Ideas emergentes, eje 6, «Listado oficial de ideas emergentes – Eje 6».

- **Gobernanza y política criminal**
 - Se propuso definir una política criminal común y coordinada entre instituciones, con criterios de persecución penal selectiva que prioricen delitos graves.
 - Esto incluye fortalecer la gobernanza del sistema con planificación estratégica, evaluación de impacto y continuidad presupuestal, así como mejorar la coordinación entre MI, FGN, Defensoría, PJ, INR.
- **Alternativas al encarcelamiento y reforma normativa**
 - Surgió con fuerza la idea de una ley de cupos carcelarios (*numerus clausus*).
 - Se propuso revisar la suspensión condicional del proceso y otras medidas alternativas, así como derogar o modificar artículos de la LUC considerados punitivistas por algunas organizaciones.
 - Se planteó también la necesidad de incorporar enfoques de justicia restaurativa y comunitaria, especialmente en el sistema penal adolescente.
- **Programas de rehabilitación y reinserción**
 - Se destacó la necesidad de expandir y fortalecer programas educativos y de inserción laboral.
 - Esto se complementa con propuestas de convenios laborales con incentivos para empresas y el desarrollo de soluciones de vivienda de transición para personas liberadas.
- **Sistemas de información y seguimiento**
 - Se propuso consolidar sistemas de información compartidos para el seguimiento de trayectorias.
 - Se planteó crear un observatorio del sistema de justicia para monitorear indicadores clave y promover la transparencia.
- **Atención a grupos vulnerables**
 - Se señaló la necesidad de desarrollar protocolos y capacidades para mejorar el tratamiento de grupos vulnerables (personas trans, migrantes, en situación de calle, con padecimientos de salud mental) en todas las etapas del sistema penal.

4.6.4 Análisis de propuestas estructuradas

Durante los encuentros se analizaron varias propuestas formales que concretan las ideas emergentes.

- **Unidad de Gestión Estratégica No Jurisdiccional (UGNJ):** Propuesta por NITEP, esta unidad actuaría como un articulador socio-penal para coordinar medidas alternativas y programas interinstitucionales, funcionando como un piloto para un

eventual Ministerio de Justicia. El Poder Judicial apoyó la idea, pero sugirió que se ubicara fuera de su órbita.^{385 386}

- **Registro Único de Trayectorias Educativas (RUTE):** Esta propuesta busca la integración de datos entre MEC, INR, INAU e INISA para garantizar la continuidad educativa de las personas en conflicto con la ley, antes, durante y después de su paso por el sistema penal.³⁸⁷
- **Casas de seguridad para protección de testigos:** La Fiscalía propuso crear casas custodiadas y rotativas para testigos en casos de alto riesgo, dado que los mecanismos actuales de la Unidad de Víctimas y Testigos son insuficientes frente al crimen organizado.³⁸⁸
- **Dispositivos para uso problemático de drogas:** Se presentó una propuesta para implementar dispositivos integrados de tratamiento y apoyo psicosocial para personas adultas con sanciones penales y recientemente liberadas, reconociendo la alta prevalencia de esta problemática.³⁸⁹

4.6.5 Hallazgos sustantivos, consensos y disensos

El debate sobre el sistema de justicia criminal dejó un conjunto claro de acuerdos técnicos y de tensiones políticas que orientan las reformas posibles.

Consenso técnico principales

- **La crisis penitenciaria es una prioridad estratégica.** Existe acuerdo transversal en que el hacinamiento y las condiciones actuales de reclusión hacen inviable cualquier política de seguridad sostenible si no se aborda una reforma penitenciaria estructural basada en estándares claros.
- **Se necesita una política criminal explícita.** Fiscalía, Poder Judicial y organizaciones sociales coinciden en que el país requiere una política criminal definida, con prioridades de persecución selectiva y criterios transparentes para el uso del principio de oportunidad.
- **Las medidas alternativas y la justicia restaurativa son parte de la solución.** Hay consenso en que expandir medidas alternativas sustantivas y mecanismos restaurativos es más eficaz que seguir aumentando la población carcelaria sin programas de reinserción. Esta idea se aplica a una gran proporción de personas que están privadas de su libertad por delitos de bajo daño social.
- **Los datos y la evaluación son condiciones habilitantes.** La consolidación de sistemas de información, la creación de observatorios y el uso de microdatos para

³⁸⁵ Propuesta estructurada, eje 06_justicia, «Unidad de Gestión Estratégica No Jurisdiccional - Nitep.pdf».

³⁸⁶ Relatoría ExS, 2025-10-21, «Poder Judicial UGNJ fuera órbita».

³⁸⁷ Propuesta estructurada, eje 06_justicia, «Registro Único de Trayectorias Educativas (RUTE).docx».

³⁸⁸ Propuesta estructurada, eje 06_justicia, «Protección de testigos_Casas de seguridad para casos de riesgo alto – Fiscalía.docx».

³⁸⁹ Propuesta estructurada, eje 06_justicia, «_Implementación de dispositivos ...».

evaluación se consideran requisitos indispensables para orientar recursos y monitorear resultados.

- **Es necesario proteger mejor a operadores y testigos.** Se reconoce la importancia de fortalecer la Unidad de Víctimas y Testigos, así como las medidas de seguridad para fiscales, jueces y defensores que intervienen en causas complejas.

Disensos y tensiones pendientes

- **Alcance de la ley de cupos (numerus clausus).** Mientras una parte de los actores respalda una ley de cupos estricta para forzar el uso de alternativas, otros advierten sobre su costo político y operativo si no se acompaña de reformas profundas en prevención y reinserción. También se han planteado reparos éticos vinculados a la de equidad, ya que un mismo delito podría ser condenado con prisión o con medidas alternativas en función de la disponibilidad coyuntural de plazas.
- **Revisión de la LUC y de la suspensión condicional del proceso.** Existe amplio acuerdo en que la eliminación de la suspensión condicional incrementó la población carcelaria, pero persisten diferencias sobre el alcance y el ritmo de las correcciones normativas necesarias.
- **Peso relativo de la prevención vs. la respuesta punitiva.** Aunque la mayoría de los actores reconoce la importancia de la prevención y la reinserción, algunos discursos siguen poniendo el acento en respuestas punitivas de corto plazo, reflejando tensiones de fondo sobre la filosofía penal del Estado.
- **Diseño institucional de la coordinación.** Hay acuerdo en que se necesita una instancia de coordinación fuerte (como un eventual Ministerio de Justicia), pero no existe todavía consenso sobre su ubicación institucional, sus competencias y su relación con el Ministerio del Interior y otros organismos.

En conjunto, el eje del sistema de justicia criminal muestra un diagnóstico compartido sobre los límites del modelo actual y un conjunto de propuestas que apuntan a reorientarlo hacia la prevención, la reinserción y la gestión basada en evidencia. La implementación efectiva de estos acuerdos dependerá de decisiones políticas que traduzcan estas orientaciones en cambios normativos, institucionales y presupuestales concretos.

4.7 Sistema de Prevención del Delito y la Violencia

A diferencia de otros ejes temáticos que discutieron la mejora de sistemas existentes, las conversaciones sobre prevención enfrentaron un reto fundamental: en Uruguay, la prevención del delito y la violencia funciona de manera fragmentada y no como un sistema integrado. Si bien el país cuenta con programas dispersos, capacidades institucionales y experiencias locales exitosas, carece de una arquitectura de gobernanza, recursos sostenidos y un liderazgo político claro que los articule.³⁹⁰ El marco conceptual de las

³⁹⁰ Transcripción ExS, 01-octubre-2025, interv. 586-588.

mesas distinguió tres enfoques complementarios: la **prevención social** (abordar factores de riesgo en individuos, familias y comunidades), la **prevención situacional** (reducir oportunidades delictivas interviniendo en el entorno físico) ³⁹¹ y la **prevención comunitaria** (fortalecer el tejido social y la presencia estatal en territorios vulnerables).

La participación multisectorial incluyó al gobierno nacional (Ministerio del Interior, MIDES, MEC, MVOT, MSP, MTSS, ANEP, INAU, INMUJERES, Junta Nacional de Drogas, OPP), el sistema de justicia (Fiscalía, Defensoría Pública, Poder Judicial), el Poder Legislativo, gobiernos departamentales (Intendencia de Maldonado), la academia (UdelaR, CERES, IELSUR), un robusto contingente de la sociedad civil (El Abrojo, La Vida Vale, NITEP, ASFAVIDE, OMBIJAM, Mujeres de Negro, entre otras), el sector privado (FUDES, CUES, CIPSES, CAMBADU) y sindicatos (FUECYS/UNATRASE).

4.7.1 Principales desafíos

Fragmentación institucional y ausencia de liderazgo sistémico

El desafío más crítico es la **atomización de los esfuerzos preventivos** sin una gobernanza clara ni mecanismos vinculantes de coordinación. Un representante del MVOT lo sintetizó: «Hay muchos programas [...] que aportan a la prevención social, que actúan de manera dispar y muchas veces sin tener en claro cómo pueden aportar al sistema». ³⁹² La delegación de la seguridad casi exclusivamente al Ministerio del Interior (MI) perpetúa una lógica reactiva. En respuesta, surgió la idea de «**desministerializar**» la **seguridad**, ³⁹³ implicando que ministerios como MIDES, MEC, MVOT y MSP asuman metas y presupuestos explícitos en prevención. Adicionalmente, la OPP señaló la **ausencia de evaluación de impacto** en la mayoría de los programas, lo que dificulta la asignación racional de recursos.

Territorios con débil presencia estatal y normalización de la criminalidad

Un hallazgo alarmante fue la descripción de territorios periféricos donde el crimen organizado ocupa vacíos institucionales, ofreciendo no solo violencia, sino también oportunidades económicas, estatus y modelos aspiracionales. Un participante de MVOT lo expresó así: «Hay generaciones enteras de jóvenes que ven que lo aspiracional es ser delincuente [...] aspiran simplemente a una carrera delictiva y no tienen otra opción, porque tampoco está el Estado ahí ofreciendo otra cosa». ³⁹⁴ La Intendencia de Maldonado describió un crecimiento poblacional desordenado con la llegada de «un aluvión de gente que vive del delito». ³⁹⁵ La recuperación de estos territorios exige una presencia estatal integral, donde las políticas de hábitat y vivienda se conciben como herramientas de prevención para evitar la formación de guetos. ³⁹⁶

³⁹¹ Transcripción ExS, 01-octubre-2025, interv. 94-103.

³⁹² Transcripción ExS, 01-octubre-2025, interv. 586-588.

³⁹³ Transcripción ExS, 01-octubre-2025, interv. 619.

³⁹⁴ Transcripción ExS, 01-octubre-2025, interv. 592-597.

³⁹⁵ Transcripción ExS, 01-octubre-2025, interv. 882-892.

³⁹⁶ Ideas emergentes, eje 7, «Hábitat integral y prevención».

Vulnerabilidad de adolescentes y déficit de espacios de participación

Se identificó a niños, niñas y adolescentes como la población más vulnerable al reclutamiento criminal. CIPSES señaló que un alto porcentaje de adolescentes presenta dificultades de interacción social, especialmente en contextos vulnerables. El problema se agrava en el interior del país por la escasez de centros juveniles y espacios de participación.

³⁹⁷ La Defensoría Pública y el INAU coincidieron en que el problema no es una «falta de valores», sino una **falta de oportunidades estructurales**, advirtiendo contra la criminalización de jóvenes en los eslabones más bajos de las redes delictivas.

El sistema penitenciario como motor de reincidencia

Con miles de personas privadas de libertad, el sistema penitenciario fue descrito como una oportunidad de intervención masiva que está siendo desperdiciada, funcionando más como un espacio de reproducción delictiva que de rehabilitación. Se señalaron **altas tasas de reincidencia** como evidencia de un fallo sistémico. Propuestas como la creación de una escuela de educación emocional ³⁹⁸ o cambiar el modelo de financiamiento de las cárceles para incentivar la reinserción en lugar del hacinamiento encontraron eco. La ausencia de una **vivienda de transición y trabajo protegido** para quienes egresan del sistema fue identificada como un factor clave que perpetúa los ciclos de criminalidad. ³⁹⁹

La discontinuidad de programas y la lógica de corto plazo

Participantes de diversas organizaciones (ASFAVIDE, NITEP) lamentaron la discontinuidad de programas con evidencia de impacto, como el Plan Doble Horizonte (INR-UTU) o Camino a Casa, debido a cambios políticos o falta de presupuesto. Esta lógica de corto plazo, que prioriza resultados inmediatos sobre transformaciones estructurales, se ve agravada por la ausencia de un **financiamiento institucionalizado y sostenido** para la prevención. ⁴⁰⁰

4.7.2 Oportunidades de intervención

A pesar de los desafíos, las discusiones revelaron un conjunto de capacidades y recursos existentes que, de ser articulados, podrían sentar las bases de un sistema de prevención.

Experiencias locales y comunitarias con potencial de escalamiento

Existen prácticas de prevención comunitaria que han demostrado ser efectivas a nivel local, como la **Mesa de Convivencia del Municipio C** en Montevideo, el complejo **SACUDE** o las **mesas barriales de seguridad** de la Intendencia de Maldonado. Estas experiencias muestran que el conocimiento práctico existe, pero no ha sido sistematizado ni escalado a nivel nacional. ⁴⁰¹

³⁹⁷ Transcripción ExS, 01-octubre-2025, interv. 863-866.

³⁹⁸ Transcripción ExS, 01-octubre-2025, interv. 1203-1209.

³⁹⁹ Transcripción ExS, 01-octubre-2025, interv. 441-445.

⁴⁰⁰ Transcripción ExS, 01-octubre-2025, interv. 605-607.

⁴⁰¹ Transcripción ExS, 01-octubre-2025, interv. 840-892.

Capacidad instalada en la sociedad civil

Organizaciones como El Abrojo, La Vida Vale, PIAs, NITEP y ASFAVIDE poseen un profundo arraigo territorial, conocimiento experiencial y capacidad técnica para la detección temprana de vulnerabilidades y el acompañamiento a víctimas.⁴⁰² Constituyen una red de aliados estratégicos que el Estado podría fortalecer en lugar de duplicar.

Disposición del sector privado para la colaboración

Actores del sector de la seguridad privada (FUDES, CUES, CIPSES) manifestaron su disposición a colaborar con el Estado en la prevención situacional, proponiendo la creación de una **comisión público-privada** para optimizar recursos, compartir información y coordinar acciones.⁴⁰³

El sistema educativo como infraestructura preventiva

El MEC, ANEP e INAU cuentan con una infraestructura territorial desplegada en todo el país. Se identificó la oportunidad de transformar los centros educativos en **espacios seguros de convivencia** y aprovechar el contacto docente para la detección temprana de violencia doméstica, así como fortalecer programas de continuidad educativa (CECAP, PAS) como prevención estructural.^{404 405}

Marcos normativos y financieros subutilizados

Se señaló la existencia de instrumentos legales y financieros que podrían financiar la prevención sin impactar directamente el presupuesto nacional, como el **Fondo de Bienes Decomisados (FBD)**, los fondos de cooperación internacional y la **Ley N° 15.878** sobre trabajo protegido.^{406 407}

4.7.3 Ideas emergentes

Durante las discusiones, emergieron múltiples ideas específicas que fueron sistematizadas en el documento de *Ideas Emergentes* para este eje. A continuación se sintetizan las principales, agrupadas en dimensiones estratégicas.⁴⁰⁸

- **Prevención social, educativa y cultural:**
 - Incorporar contenidos de **educación para la no violencia y la convivencia pacífica** desde la primera infancia, incluyendo educación emocional y resolución de conflictos.

⁴⁰² Relatoría ExS, 1-octubre-2025, «Rol organizaciones sociales en prevención».

⁴⁰³ Propuesta estructurada, eje 07_prevenion, «Comisión de Seguridad Público-Privada – CIPSES/CUES/FUDES».

⁴⁰⁴ Relatoría ExS, 3-setiembre-2025, «Educación cárceles».

⁴⁰⁵ Propuesta estructurada, eje 07_prevenion, «Formación en ciudadanía para los estudiantes de CECAP.docx».

⁴⁰⁶ Relatoría ExS, 3-setiembre-2025, «Bienes decomisados».

⁴⁰⁷ Relatoría ExS, 3-setiembre-2025, «Ley 15.878 trabajo protegido».

⁴⁰⁸ Ideas emergentes, eje 7, «Listado oficial de ideas emergentes – Eje 7».

- Integrar políticas habitacionales como herramienta de prevención, diseñando un **hábitat integral** que evite la segregación y promueva la cohesión social.
- Desarrollar **campañas públicas** de convivencia y pertenencia, utilizando referentes culturales y formatos digitales.
- Fortalecer programas de continuidad educativa como **Rutas de Reencuentro** y los ofrecidos por CECAP, y programas con enfoque de género e infancias como **Crisálidas**.
- **Prevención comunitaria y territorial:**
 - Desarrollar una **prevención territorial integrada** con foco en zonas vulnerables, coordinando recursos sociales, educativos y policiales.
 - Fortalecer el trabajo con iglesias, organizaciones barriales y programas de la sociedad civil como **LIBERADOS** de ACDE.
- **Sistema penitenciario y prevención terciaria:**
 - Ampliar y fortalecer los **programas de reinserción y apoyo post-carcelario**, incluyendo trabajo protegido, apoyo económico, salud mental y soluciones de vivienda.
 - Desarrollar programas de **justicia restaurativa** y educación emocional dentro de las unidades penitenciarias.
- **Coordinación institucional y colaboración público-privada:**
 - Crear **sistemas compartidos de datos** institucionales para una intervención integral y sin solapamientos.
 - Mejorar la sinergia entre la Policía, la seguridad privada y el sector asegurador a través de **comisiones público-privadas** y mapeo conjunto de riesgos.

4.7.4 Análisis de propuestas estructuradas

Varias organizaciones presentaron propuestas formales que desarrollan programáticamente las ideas emergentes. Estas se pueden agrupar en cuatro grandes líneas de intervención:

- **Dispositivos territoriales y comunitarios:** La propuesta de **Nodos Comunitarios de Convivencia** (La Vida Vale) plantea una red de espacios multiactorales para acompañar trayectorias vulneradas, trabajando de manera conjunta. Por su parte, NITEP propuso la creación del cargo de **Agente Comunitario**, institucionalizando el conocimiento experiencial de personas con trayectorias de vulnerabilidad para el

diseño y mediación de políticas públicas. Propuestas como **Juntos Hoy Es Prevenir Mañana Siempre** también apuntan a fortalecer la acción comunitaria.^{409 410 411 412}

- **Articulación público-privada:** La propuesta de una **Comisión de Seguridad Público-Privada** (CIPSES/CUES/FUDES) busca formalizar la colaboración para el intercambio de información, el análisis de riesgos y la optimización de recursos. El programa **Escudo Obrero** complementa esta visión, proponiendo un modelo de seguridad privada con estándares de derechos humanos y capacitación específica.^{413 414}
- **Continuidad educativa y trayectorias de vida:** Se recibieron múltiples propuestas para fortalecer la prevención a través de la educación. **Rutas de Reencuentro** (NITEP) busca articular protocolos interinstitucionales para prevenir el reclutamiento de jóvenes por el microtráfico. Otras propuestas como **PAS Educación, Continuidad educativa de las personas jóvenes y adultas y Formación en ciudadanía para estudiantes de CECAP** apuntan a reforzar las trayectorias educativas como factor protector. El proyecto **Crisálidas** se enfoca específicamente en la igualdad de oportunidades para infancias y mujeres.^{415 416 417}^{418 419}
- **Intervenciones situacionales y específicas:** Se presentaron propuestas orientadas a reducir oportunidades delictivas concretas, como la **Reducción de circulación de motos irregulares** (FUDES), que aborda un vector de delito específico. Otras iniciativas como **Bicicletas para Todos** buscan promover la movilidad sostenible y la participación juvenil como herramientas de inclusión.^{420 421}

4.7.5 Hallazgos sustantivos, consensos y disensos

A pesar de la complejidad del tema, el proceso de diálogo permitió identificar un núcleo de consensos sólidos, así como disensos y tensiones que deberán ser abordados para la construcción de un sistema de prevención.

Consenso

- **La prevención debe ser integral e interinstitucional.** Hubo acuerdo unánime en que la prevención no es una responsabilidad exclusiva del MI y requiere la

⁴⁰⁹ Propuesta estructurada, eje _Nodos, «de».

⁴¹⁰ Propuesta estructurada, eje _Agente, «Cargo».

⁴¹¹ Propuesta estructurada, eje Juntos, «Es».

⁴¹² Propuesta estructurada, eje Voces, «Políticas».

⁴¹³ Propuesta estructurada, eje “Comisión, «Seguridad».

⁴¹⁴ Propuesta estructurada, eje *Programa*, «Obrero».

⁴¹⁵ Propuesta estructurada, eje *Rutas*, «Reencuentro.pdf».

⁴¹⁶ Propuesta estructurada, eje *PAS*, «no».

⁴¹⁷ Propuesta estructurada, eje _Continuidad, «de».

⁴¹⁸ Propuesta estructurada, eje _Formación, «ciudadanía».

⁴¹⁹ Propuesta estructurada, eje Proyecto, «“Impulsando».

⁴²⁰ Propuesta estructurada, eje “Reducción, «circulación».

⁴²¹ Propuesta estructurada, eje *Bicicletas*, «Todos.docx».

participación activa y presupuestada de agencias como MIDES, MEC, MVOT, MSP y MTSS, entre otras, como los gobiernos sub-nacionales.

- **El sistema penitenciario es una oportunidad desperdiciada.** Se consensuó que las cárceles deben transformarse en espacios de rehabilitación con educación, trabajo y tratamiento de salud, dado que las inaceptablemente altas tasas de reincidencia reflejan un fallo sistémico.
- **Los adolescentes y jóvenes son la población prioritaria.** Se acordó la necesidad de ofrecer a los jóvenes espacios de participación y oportunidades para evitar su cooptación por redes criminales, especialmente en el interior del país.
- **Las organizaciones de la sociedad civil son aliadas estratégicas.** Se reconoció su arraigo territorial y conocimiento como un capital que el Estado debe fortalecer.
- **La recuperación territorial requiere un enfoque social.** Hay consenso en que la presencia estatal en barrios vulnerables debe combinar la acción policial con servicios sociales, educativos y de infraestructura.
- **La falta de evaluación es un obstáculo crítico.** Se aceptó la necesidad de incorporar mecanismos de monitoreo y evaluación de impacto para asignar recursos de manera eficiente.

Disensos y tensiones

- **Prevención: ¿focalización o universalismo?** Mientras algunos actores abogaban por focalizar recursos en los territorios con mayor violencia, organizaciones de derechos humanos defendieron un enfoque universal para no estigmatizar la pobreza y abordar delitos que trascienden estratos sociales.
- **Causas del delito juvenil: ¿déficit de valores o falta de oportunidades?** Un disenso de fondo se manifestó entre quienes atribuyen la implicación de jóvenes en el delito a un cambio cultural y de valores (FUDES, CUES) y quienes lo explican por la falta de oportunidades estructurales (INAU, OSC).
- **Rol del sector privado en la seguridad.** La propuesta de delegar ciertas tareas a la seguridad privada (FUDES, CUES) generó una tensión inicial con los sindicatos (UNATRASE), quienes advirtieron sobre el riesgo de precarización laboral y la privatización de una función estatal.
- **Abordaje del microtráfico: ¿salud pública o persecución penal?** Se evidenció una tensión no resuelta sobre si los eslabones más bajos del microtráfico deben ser tratados principalmente como un problema de salud y vulnerabilidad social (Defensoría Pública) o como un delito que alimenta la violencia territorial (Fiscalía, MI).

El hallazgo transversal más significativo es la brecha entre el conocimiento técnico y la decisión política. Las mesas demostraron que Uruguay posee diagnósticos claros, experiencias exitosas y propuestas viables. Sin embargo, la ausencia de un liderazgo institucional con mandato y recursos, junto a una cultura de planificación a corto plazo, ha

impedido hasta ahora la construcción de un verdadero sistema de prevención. La viabilidad técnica choca con inercias institucionales que solo una firme voluntad política puede superar.

5. A modo de conclusión

Entre agosto y noviembre de 2025, los Encuentros por Seguridad (ExS) constituyeron un proceso de consulta participativa sin precedentes en la materia para Uruguay. A lo largo de cinco rondas, el diálogo transitó desde diagnósticos sectoriales amplios hacia mesas temáticas de creciente profundidad técnica. Este esfuerzo generó un corpus documental de trazabilidad completa: **37 transcripciones** íntegras de las sesiones, **37 relatorías** validadas por los participantes y **92 propuestas formales** estructuradas por los distintos actores.

La legitimidad de esta síntesis no proviene únicamente de la amplitud de la participación, sino de la **documentación pública y verificable** de cada etapa. Cada afirmación sobre consensos, disensos y oportunidades de intervención está respaldada por los insumos generados en las mesas. Este estándar de evidencia distingue al proceso, permitiendo a cualquier lector trazar las conclusiones hasta sus fuentes originales.

Sin embargo, como expresaron reiteradamente los participantes, la utilidad de este esfuerzo colectivo depende enteramente de lo que ocurra a continuación. Un informe bien documentado no reduce la violencia por sí mismo. El valor de las propuestas y de las horas de diálogo experto se materializa solo si este conocimiento se traduce en decisiones políticas, una asignación presupuestal sostenida y una arquitectura de coordinación y rendición de cuentas.

Esta sección final recoge la voz de los participantes para describir el camino recorrido y las expectativas sobre el futuro. Primero, presenta una **evaluación cuantitativa** del proceso (5.1). Segundo, sintetiza la **valoración cualitativa** de quienes participaron en él (5.2). Tercero, articula las **expectativas y condiciones de éxito** que ellos mismos señalaron como indispensables para pasar del diagnóstico a la acción (5.3).

5.1 Evaluación cuantitativa del proceso

Entre agosto y noviembre de 2025, los Encuentros por Seguridad (ExS) se desplegaron en cinco rondas sucesivas que combinaron diagnósticos sectoriales, mesas temáticas y espacios de evaluación. En total se realizaron **37 sesiones de trabajo**, todas con transcripción completa, y se produjeron **37 relatorías validadas** (R1–R5) y **92 propuestas formales estructuradas** clasificadas por eje temático.

Volumen de sesiones y documentación generada

La Tabla 1 resume la distribución de sesiones por ronda, así como el volumen documental asociado.

Tabla 1. Sesiones y productos por ronda

	Tipo de trabajo	Nº de sesiones	Transcripciones	Relatorías validadas
Ronda 1	Diagnóstico sectorial	5	5	5
Ronda 2	Mapeo de recursos y capacidades	5	5	5
Ronda 3	Mesas temáticas: diagnóstico por eje	9	9	9
Ronda 4	Mesas temáticas: propuestas estructuradas	9	9	9
Ronda 5	Mesas temáticas: evaluación y expectativas	9	9	9
Total		37	37	37

En conjunto, el proceso genera un corpus de alta trazabilidad:

- 37 transcripciones íntegras de sesiones (R1–R5) con identificación de hablantes.
- 37 relatorías validadas (R1–R5), que consolidan los consensos y disensos institucionales.
- 92 propuestas formales enviadas por los participantes, organizadas por eje (Tabla 2).

Estas cifras permiten sostener que los resultados sintetizados en los capítulos 3 y 4 se apoyan en un volumen significativo de deliberación documentada, no en impresiones puntuales.

Producción propositiva por eje temático

Durante las rondas temáticas (R3–R5), los participantes presentaron **92 propuestas estructuradas** en formato de documento. La Tabla 2 muestra su distribución por eje del Plan Nacional de Seguridad Pública.

Tabla 2. Propuestas formales por eje temático

Eje	Tema	Nº de propuestas
4.1	Homicidios	7
4.2	Violencia basada en género y contra NNA	23
4.3	Armas de fuego y municiones	7
4.4	Narcotráfico y crimen organizado	12
4.5	Ciberdelitos y fraudes informáticos	7
4.6	Sistema de justicia criminal	21
4.7	Sistema de prevención del delito y la violencia	15
Total		92

Si bien todos los ejes generaron propuestas concretas, se observa una concentración particular en:

- **Violencia basada en género y contra NNA (4.2) y**
- **Sistema de justicia criminal (4.6),**

que reúnen más de la mitad de las propuestas formales. Los ejes de **prevención (4.7)** y **narcotráfico (4.4)** también presentan un volumen elevado, mientras que **homicidios (4.1)** y **armas de fuego (4.3) y ciberdelito y fraudes informáticos (4.5)** concentran menos iniciativas, pero con un alto grado de estructuración y consenso técnico.

Pluralidad institucional y participación

El proceso ExS logró convocar a un universo amplio y diverso de instituciones. A partir de los registros consolidados de asistencia, se identifican aproximadamente **79 instituciones únicas**⁴²² que participaron al menos en una sesión de las rondas temáticas, incluyendo:

- **28 agencias del Estado** (poderes judicial y legislativo, ministerios, unidades especializadas, gobiernos subnacionales, etc.).
- **23 organizaciones del sector productivo, sindicatos y cámaras empresariales.**
- **15 organizaciones sociales** (incluyendo asociaciones de víctimas, organizaciones comunitarias y colectivos de derechos humanos).

⁴²² En esta contabilización se consideran únicamente instituciones al máximo nivel de jerarquía institucional. Por ejemplo, el Ministerio del Interior se computa como una sola institución, independientemente de que hayan participado unidades muy diversas, como el Instituto Nacional de Rehabilitación, la Policía Científica, el Departamento de Homicidios o la División de Políticas de Género, entre otras. Si se incluyeran niveles secundarios de jerarquía institucional, el proceso habría contado con la participación de 189 organizaciones.

- **8 instituciones académicas y centros de investigación** (universidades y think tanks).
- **5 partidos políticos** con representación de todo el espectro parlamentario.

Además, los registros de las rondas temáticas muestran un crecimiento de la participación institucional conforme el proceso avanzó. Esto refleja que la discusión de propuestas y la evaluación del proceso atrajeron un espectro aún más amplio de actores que la fase de arranque.

La clasificación territorial todavía es aproximada, pero permite afirmar que, si bien la mayoría de las instituciones tienen sede en Montevideo o actúan a escala nacional, el proceso incluyó a actores con anclaje explícito en el **interior del país** (gobiernos departamentales, jefaturas de policía y organizaciones comunitarias), lo que contribuye a evitar una mirada exclusivamente capitalina.

En conjunto, estos indicadores muestran que los ExS concentraron en pocos meses un volumen significativo de trabajo (37 sesiones), generaron una producción propositiva sustantiva (92 propuestas formales distribuidas en siete ejes) y movilizaron a 79 instituciones de muy distinta naturaleza, con especial densidad en las rondas temáticas finales.

5.2 Valoración de los participantes

Más allá de las métricas, la legitimidad del proceso reside en la percepción de quienes participaron. En las sesiones de cierre abundaron expresiones de agradecimiento por haber sido convocados, por poder hablar con franqueza y por sentir que el esfuerzo colectivo no se perdía en un informe anónimo. La nube de palabras elaborada a partir de las intervenciones finales —donde destacan términos como *agradecer*, *importante*, *oportunidad*, *enriquecedor*, *esperanza* (ver **Gráfico 1**)— sintetiza ese clima de orgullo y entusiasmo que los propios actores asociaron a los Encuentros.

También se reconoció el valor de la **metodología**. El paso de un enfoque sectorial a uno temático fue leído como un salto cualitativo: en las primeras rondas se hablaba de “los problemas” en general, mientras que en las mesas temáticas se discutió “el detalle técnico” de la trazabilidad de armas, la gobernanza de la ciberseguridad o la arquitectura del sistema de justicia.⁴²⁸ Varios actores subrayaron la importancia de contar con **relatorías validadas**, transcripciones completas y la posibilidad de revisar borradores, lo que fortaleció la confianza en que sus aportes quedarían fielmente recogidos. Algunas instituciones señalaron que, a partir de esta experiencia, comenzaron a adaptar elementos de la metodología ExS —mesas multiactor, validación documental, seguimiento por rondas— a sus propios procesos institucionales de planificación y consulta.

Sin embargo, la principal **preocupación** manifestada fue la de evitar que este esfuerzo se diluyera. La frase que mejor resume esta inquietud surgió en una de las últimas mesas: “Lo que queremos es transformar la realidad, no hacer un documento”.⁴²⁹ Esta idea fue complementada por la necesidad de documentar los intercambios para poder “presentar acciones concretas”, y por la demanda de que exista “una difusión mayor, generalizada a la población de que estos encuentros se dieron”, como forma de validar democráticamente los resultados futuros.⁴³⁰

5.3 Origen y trazabilidad de las propuestas

La producción propositiva de los ExS también habla de quiénes se hicieron cargo de pasar del diagnóstico a las ideas concretas. Las **92 propuestas formales** abarcan un abanico amplio de orígenes institucionales. En algunos casos las propuestas son coautoría de varios actores, lo que refleja que el proceso no se limitó a “pedir ideas”, sino que incentivó la corresponsabilidad de todo el ecosistema.

5.3.1 Diversidad de orígenes institucionales

Un repaso de los documentos muestra que una parte sustantiva de las iniciativas surge de **agencias del Estado (52 propuestas)**: programas integrales de prevención de homicidios, paquetes de control de armas y municiones, fortalecimiento de la prueba electrónica, uso de inteligencia artificial en la persecución de fraudes o sistemas integrales de medidas alternativas son ejemplos de ideas originadas en fiscalías, juzgados, ministerios y unidades técnicas especializadas.^{431 432 433}

Del lado de la **sociedad civil (31 propuestas) y la academia (1 propuesta)**, destacan iniciativas como los programas integrales de prevención territorial y reinserción, los nodos comunitarios de convivencia, las rutas educativas y laborales para jóvenes en riesgo, y el

⁴²⁸ Transcripción ExS, 20-octubre-2025, interv. Valoración del pasaje a mesas temáticas.

⁴²⁹ Transcripción ExS, 24-octubre-2025, interv. Transformar la realidad, no hacer un documento.

⁴³⁰ Transcripción ExS, ciberdelitos-10-11, interv. Demanda de difusión pública del proceso.

⁴³¹ Propuesta estructurada, «Prevenir para vivir».

⁴³² Propuesta estructurada, «“Uso de IA en estafas».

⁴³³ Propuesta estructurada, «“Prueba electrónica en el CPP».

cupo penitenciario impulsado como herramienta estructural contra el hacinamiento.^{434 435}

^{436 437} En el eje de prevención, organizaciones territoriales y equipos académicos proponen transformar experiencias piloto en arquitecturas de gobernanza preventiva con presupuesto y responsabilidades definidas.

Finalmente, el **sector productivo (5 propuestas)** aportó iniciativas sobre uso social de bienes decomisados, colaboración público-privada en seguridad, control de servicios de guardia armada y prevención situacional en entornos de comercio, turismo y logística.^{438 439}

Este mapa muestra que las propuestas no son “de” un solo actor, sino el resultado de un entramado de instituciones que asumieron la invitación a trabajar en clave de corresponsabilidad.

5.3.2 Partidos políticos y propuestas formales

Los partidos políticos tuvieron un rol particular en los Encuentros: además de aportar diagnosis y prioridades, funcionaron como puente entre el debate técnico y la agenda legislativa. Al mismo tiempo, en las mesas quedó claro que, más allá de las diferencias partidarias, existe una preocupación compartida por **mejorar la llegada territorial del Estado**. Representantes de distintas fuerzas políticas subrayaron que la seguridad no puede reducirse a la presencia policial, sino que requiere articular el trabajo de los municipios, las intendencias y los ministerios sociales. En la mesa de partidos se describieron experiencias de **policiamiento comunitario**, donde equipos policiales se coordinaban con los municipios para resolver problemas concretos —iluminación deficitaria, baldíos abandonados, frecuencia del transporte— y se advirtió que muchas veces “el problema de seguridad no era que faltaba policía, era que no había luz, que al lado había un terreno baldío con los pastos altos por acá, una parada donde rapiñaban todos los días”.⁴⁴⁰ Otro participante señaló que desde el punto de vista organizativo “sería fantástico que coincidieran los distritos policiales con el entramado de los municipios”, porque la superposición de jurisdicciones policiales, judiciales y políticas dificulta la coordinación cotidiana.⁴⁴¹ Esta conversación sobre coordinación territorial recorre todos los ejes: cómo llevar la policía comunitaria a todo el país, cómo alinear las divisiones administrativas con las realidades barriales y cómo asegurar que los “brazos ministeriales” de educación, desarrollo social, vivienda y salud lleguen efectivamente a los territorios más críticos.

En el conjunto de iniciativas (**3 propuestas**), las únicas presentadas explícitamente por un partido político fueron «**Transformación de las 4 zonas operacionales en Montevideo, a 8 coincidiendo con las jurisdicciones de los actuales Municipios**», «**Comisarías de contexto crítico**», «**Blindaje Nacional contra el Crimen Organizado**

⁴³⁴ Propuesta estructurada, «La vida no tiene repuesto».

⁴³⁵ Propuesta estructurada, «“Nodos comunitarios de convivencia».

⁴³⁶ Propuesta estructurada, «“Rutas de Reencuentro».

⁴³⁷ Relatoría ExS, 4-setiembre-2025, «Cupo penitenciario».

⁴³⁸ Propuesta estructurada, «“Recuperación de Patrimonio – Rescatar lo Nuestro».

⁴³⁹ Propuesta estructurada, «“Mejoras en la Seguridad Postal».

⁴⁴⁰ Transcripción ExS, partidos-politicos-14-11, interv. Experiencia policía comunitaria y municipios.

⁴⁴¹ Transcripción ExS, partidos-politicos-14-11, interv. Coincidencia distritos policiales y municipios.

Transnacional», elaboradas por Cabildo Abierto. Más allá de las discusiones técnicas sobre su diseño, el hecho de que un partido lleve propuestas con este nivel de detalle ilustra un rol propositivo dentro del proceso, en lugar de limitarse a comentar o reaccionar frente a las ideas de otros actores.

En la mesa de partidos, Cabildo Abierto también sugirió la creación de una **“mesa honoraria”** interpartidaria para el monitoreo del PNSP y de eventuales innovaciones institucionales (por ejemplo, nuevos esquemas de colaboración con la seguridad privada). La idea apunta a que todos los partidos, oficialismo y oposición, asuman un compromiso de seguimiento conjunto de la implementación, funcionando como “vigilancia centinela” frente a posibles desvíos y garantizando que las decisiones estratégicas tengan respaldo plural. Este tipo de propuesta de gobernanza política dialoga directamente con las preocupaciones expresadas por otros actores sobre la necesidad de blindar el Plan frente a los ciclos electorales y de asegurar un espacio estable donde se puedan discutir, corregir y priorizar las distintas líneas de acción.

En conjunto, estas contribuciones partidarias complementan el trabajo técnico de las mesas. Señalan que el futuro del PNSP no dependerá solo de la calidad de los diagnósticos y las propuestas, sino también de la capacidad del sistema político de apropiarse de estos insumos, traducirlos en leyes y acuerdos de largo plazo y sostener su implementación más allá de los cambios de gobierno.

5.3.3 Tres vectores estructurales transversales

Al seguir la trayectoria de las propuestas a lo largo de las cinco rondas, se observa que las ideas que llegan hasta aquí no son ocurrencias aisladas de un actor o de una mesa, sino convergencias sucesivas sobre tres vacíos estructurales que distintos sectores fueron nombrando, matizando y afinando.

En primer lugar, muchas propuestas buscan resolver déficits de **gobernanza y rectoría clara**. Lo que en R1 y R2 aparecía como queja dispersa —“nadie conduce la política criminal”, “la prevención no tiene dueño”, “cada organismo maneja su base de datos”— se convierte en R3 en diagnósticos explícitos y, en R4, en dispositivos concretos: la Unidad de Gestión Estratégica No Jurisdiccional como prototipo de un “cerebro” del sistema de justicia; el sistema nacional de prevención como intento de sacar la prevención de la órbita exclusiva del Ministerio del Interior; el RUNAF y los observatorios de armas como formas de ordenar un campo institucional hoy fragmentado; la gobernanza de la ciberseguridad y el fortalecimiento de SENACLAFT como respuesta a la dispersión en cibercrimen y lavado.⁴⁴²

⁴⁴³ ⁴⁴⁴ ⁴⁴⁵ ⁴⁴⁶ ⁴⁴⁷ ⁴⁴⁸ En todos estos casos, actores muy distintos acaban formulando variaciones

⁴⁴² Ideas emergentes, eje 6, «Gobernanza y coordinación interinstitucional».

⁴⁴³ Ideas emergentes, eje 7, «Prevención como sistema y liderazgo».

⁴⁴⁴ Relatoría ExS, 2025-10-21, «UGNJ como piloto de Ministerio de Justicia».

⁴⁴⁵ Relatoría ExS, 2025-10-22, «Debate sobre liderazgo y arquitectura de prevención».

⁴⁴⁶ Relatoría ExS, 2025-10-15, «RUNAF y observatorio de armas».

⁴⁴⁷ Relatoría ExS, 2025-10-20, «Gobernanza de ciberseguridad».

⁴⁴⁸ Relatoría ExS, 2025-09-25, «SENACLAFT y seguir la ruta del dinero».

de la misma pregunta: ¿quién coordina, con qué mandato y con qué herramientas, un sistema que hoy funciona de manera fragmentada?

En segundo lugar, las propuestas tienden a traducir esos debates en **arquitecturas territoriales concretas**. A lo largo de las rondas temáticas, muchas discusiones que comenzaron en un plano normativo o institucional terminan aterrizando en preguntas muy específicas sobre barrios, fronteras y trayectorias de vida. De esa forma, *La Vida No Tiene Repuesto* y los nodos comunitarios de convivencia, los programas PAS y *Rutas de Reencuentro*, las intervenciones con varones adolescentes, los programas de prevención en VBG y contra NNA, los planes de blindaje fronterizo y las intervenciones situacionales específicas (como la reducción de motos irregulares) dejan de ser “programas” y pasan a ser diseños de cómo debería llegar el Estado, completo, a determinados territorios: quién entra por la puerta de la escuela, quién opera en el espacio público, cómo se coordinan los servicios sociales con la policía comunitaria, qué ocurre con las personas cuando salen de la cárcel.^{449 450 451 452 453 454 455 456} Incluso propuestas que nacen en mesas sectoriales —como la preocupación de intendencias y empresas por la iluminación, los baldíos o la seguridad de los trayectos escolares— reaparecen en R3 y R4 como piezas de una geografía preventiva más amplia.^{457 458 459}

En tercer lugar, casi todas las líneas de acción dependen de **datos y trazabilidad confiables** para ser algo más que buenas intenciones. A medida que avanza el proceso, las mesas van llegando a la misma conclusión: sin registros integrados y auditables no es posible ni gobernar ni evaluar. De ahí la insistencia en sistemas como RUNAF y el banco balístico en armas; SIPPAU y RUTE en justicia; observatorios judiciales y de homicidios; mapas de riesgo aduanero y de narcotráfico; sistemas integrados de protección en VBG y contra NNA; arquitecturas de gobernanza de la ciberseguridad y uso responsable de inteligencia artificial en fraudes.^{460 461 462 463 464 465 466} En la práctica, el proceso fue delineando una agenda de infraestructura de datos para la seguridad pública: un conjunto de requisitos

⁴⁴⁹ Propuesta estructurada, «La vida no tiene repuesto».

⁴⁵⁰ Propuesta estructurada, «“Nodos comunitarios de convivencia».

⁴⁵¹ Propuesta estructurada, «Rutas de Reencuentro».

⁴⁵² Propuesta estructurada, «PAS Educación no formal para jóvenes y adultos».

⁴⁵³ Propuesta estructurada, «Pelota al Medio Segunda Edición».

⁴⁵⁴ Propuesta estructurada, «Blindaje Nacional contra el Crimen Organizado Transnacional».

⁴⁵⁵ Propuesta estructurada, «Frontera Segura».

⁴⁵⁶ Propuesta estructurada, «Reducción de circulación de motos irregulares en la vía pública».

⁴⁵⁷ Relatoría ExS, 2025-08-11, «Problemas de convivencia y territorio».

⁴⁵⁸ Relatoría ExS, 2025-09-25, «Uruguay como hub de almacenamiento».

⁴⁵⁹ Relatoría ExS, 2025-10-01, «Abandono escolar y riesgo delictivo».

⁴⁶⁰ Relatoría ExS, 2025-10-15, «Paquete de control integral con doble marcaje».

⁴⁶¹ Relatoría ExS, 2025-09-30, «SIPPAU y necesidad de datos».

⁴⁶² Relatoría ExS, 2025-10-21, «RUTE y seguimiento educativo».

⁴⁶³ Relatoría ExS, 2025-09-25, «Mapa de riesgos y escáneres en frontera».

⁴⁶⁴ Relatoría ExS, 2025-09-23, «Sistema de información en VBG/NNA».

⁴⁶⁵ Relatoría ExS, 2025-10-20, «Prueba electrónica y datos en cibercrimen».

⁴⁶⁶ Ideas emergentes, eje 5, «IA para priorización de denuncias».

mínimos sin los cuales el resto de las reformas pierde capacidad de implementación y de rendición de cuentas.

Leídos en conjunto, estos tres vectores —gobernanza, territorio y datos— muestran que los ExS no solo produjeron propuestas por eje, sino que ayudaron a los actores a reconocer que están enfrentando un mismo problema de sistema desde ángulos diferentes. Las soluciones recogidas en los capítulos 3 y 4 pueden entenderse así como combinaciones específicas de esas tres palancas en cada temática, que el PNSP podrá articular de forma coherente en su diseño final.

5.4 ¿Y ahora qué? Expectativas de los participantes

Al cierre de los encuentros, los participantes no solo evaluaron el proceso, sino que también articularon con claridad las condiciones que, desde su perspectiva, son necesarias para que los insumos generados se traduzcan en una política pública efectiva. Estas expectativas no constituyen un plan de gobierno, sino un resumen de las demandas y advertencias surgidas del diálogo.

Liderazgo, coordinación y una gobernanza clara

Una preocupación recurrente fue la fragmentación institucional. Varios participantes advirtieron sobre el riesgo de que, sin una autoridad clara, las propuestas queden en “palabras donde todos actúen cada uno de manera aislada”. Se expresó la necesidad de una “gobernanza que tenga un liderazgo” para evitar que las buenas intenciones se pierdan por falta de coordinación.⁴⁶⁷ La experiencia de políticas previas, donde los esfuerzos se dispersan entre múltiples agencias, alimentó la demanda de una rectoría con capacidad de alinear a las instituciones y asegurar que se marche con “coordinación y focalización, para lograr resultados”.⁴⁶⁸

Sostenibilidad presupuestal

La viabilidad de cualquier plan fue vinculada directamente a la asignación de recursos. Un participante del sector público lo expresó de forma contundente: “Sin un presupuesto etiquetado, esto no pasa de buenas intenciones”.⁴⁶⁹ Esta afirmación refleja una experiencia histórica con iniciativas que “murieron porque dependían de ‘recursos a gestionar’ que nunca se gestionaron”. La expectativa, por tanto, es que las propuestas priorizadas cuenten con un respaldo presupuestal explícito y sostenido en el tiempo.

Datos, transparencia y políticas basadas en evidencia

La demanda de mayor transparencia y mejor uso de los datos fue un consenso transversal. Los participantes valoraron positivamente los avances en los sistemas de información, señalando que permitieron “transparentar la realidad que ya estaba viviendo”.⁴⁷⁰ Sin embargo, persiste la percepción de que la fragmentación de datos entre instituciones

⁴⁶⁷ Transcripción ExS, sist-prevencion-12-11, interv. Demanda de gobernanza y liderazgo en prevención.

⁴⁶⁸ Transcripción ExS, 21-octubre-2025, interv. Necesidad de rectoría en sistema de justicia.

⁴⁶⁹ Transcripción ExS, 24-octubre-2025, interv. Sin presupuesto etiquetado no pasa de buenas intenciones.

⁴⁷⁰ Transcripción ExS, 24-octubre-2025, interv. Cambio en sistema de información y transparencia.

impide tener un diagnóstico completo y tomar decisiones informadas. Como señaló un actor, es necesario acumular y sistematizar información para “tomar políticas basadas en evidencia”. ⁴⁷¹ La transparencia no solo se ve como una herramienta de gestión, sino también como un mecanismo para construir confianza ciudadana.

Continuidad como política de Estado

Finalmente, surgió con fuerza la expectativa de que el PNSP y los acuerdos alcanzados trasciendan los ciclos electorales. En la mesa de partidos políticos se insistió en la necesidad de consolidar una **política de Estado** con un “piso mínimo donde todos estemos de acuerdo”, más allá de quién gobierne. ⁴⁷² Se propuso mantener los espacios de diálogo para hacer un seguimiento del plan, con mecanismos de devolución y control incluso en el ámbito parlamentario. ⁴⁷³ La aspiración es que el proceso culmine en “un gran acuerdo político” que valide lo trabajado y garantice que el monitoreo “se sostenga en el tiempo”. ⁴⁷⁴

En resumen, los participantes de los ExS hicieron su parte: diagnosticaron, propusieron y debatieron. La responsabilidad ahora se traslada al sistema político. La pregunta que queda abierta, y que este documento no puede responder, es si existirán el liderazgo, los recursos, la transparencia y la continuidad necesarios para transformar este valioso acervo de conocimiento en acciones concretas que mejoren la seguridad y la convivencia en Uruguay.

⁴⁷¹ Transcripción ExS, vbg-y-contra-nna-4-11, interv. Políticas basadas en evidencia.

⁴⁷² Transcripción ExS, partidos-politicos-14-11, interv. Piso mínimo interpartidario.

⁴⁷³ Transcripción ExS, partidos-politicos-14-11, interv. Seguimiento parlamentario del plan.

⁴⁷⁴ Transcripción ExS, sist-prevencion-12-11, interv. Gran acuerdo político y monitoreo en el tiempo.

6. Anexos

6.1 Pauta metodológica – Mesas por tipo de actor

Objetivo general

Identificar percepciones, capacidades y condiciones de cada tipo de actor frente a los problemas de seguridad pública, para enriquecer el diagnóstico, promover articulaciones y establecer compromisos de corresponsabilidad.

Objetivos específicos

1. Relevar percepciones sectoriales sobre los principales problemas de seguridad pública.
2. Identificar fortalezas y limitaciones del sector frente a esos problemas.
3. Explorar capacidades movilizables y condiciones necesarias para una contribución efectiva al PNSP.

1. Primera ronda – Posicionamiento sectorial frente a los problemas

Preguntas disparadoras:

1. ¿Cuáles son los principales problemas de seguridad pública que afectan o preocupan a su sector?
2. ¿Qué fortalezas y limitaciones tiene su sector para hacer frente a esos problemas?
¿Qué oportunidades o amenazas externas condicionan su accionar?

Solicitud de insumo a ser preparado entre rondas

Se invita a los actores a presentar un documento breve (máx. 2–3 páginas), con el objetivo de profundizar su aporte en la segunda ronda. Este podrá incluir:

- Recursos, capacidades o experiencias que el sector considera relevantes para abordar los problemas priorizados.
- Condiciones institucionales, políticas o de coordinación necesarias para que ese aporte sea efectivo.

La entrega del documento es voluntaria, pero constituirá un insumo valioso para orientar la segunda ronda y enriquecer la sistematización del proceso.

2. Segunda ronda – Capacidades y corresponsabilidad

Preguntas disparadoras:

1. ¿Qué recursos, capacidades o experiencias específicas puede aportar su sector para enfrentar los problemas priorizados?
2. ¿Qué espera su sector del Plan Nacional de Seguridad Pública y qué rol estaría dispuesto a asumir en su desarrollo e implementación?

6.2 Pauta metodológica – Mesas temáticas

Objetivo general

Perfilar propuestas de intervención que sean relevantes, oportunas y viables.

Ronda 1 – Identificación de problemas y oportunidades

Objetivo específico: identificar problemas, causas, oportunidades y aprendizajes previos.

- **Bloque 1:**
 - Obligatoria → Problemas: ¿Cuáles son los principales desafíos con relación a este tema?
 - Accesorio → Causas: ¿Por qué cree que ocurren estos problemas?
- **Bloque 2:**
 - Obligatoria → Oportunidades: ¿Dónde hay más posibilidades reales de intervenir y lograr resultados?
 - Accesorio → Acciones pasadas: ¿Qué iniciativas se han intentado antes y qué aprendimos de ellas?

Acción entre rondas: Se invita a los participantes a presentar una **ficha con propuestas**, a partir de lo discutido en la ronda 1 y como insumo para la ronda 2.

Ronda 2 – Diseño preliminar de intervenciones

Objetivo específico: formular propuestas relevantes con recursos y responsables claros.

- **Bloque 1:**
 - Obligatoria → Propuestas: ¿Qué acciones concretas deberían implementarse para reducir estos problemas?
 - Accesorio → Innovaciones: ¿Qué deberíamos hacer diferente respecto a lo intentado antes?
- **Bloque 2:**

- Obligatoria → Recursos y responsables: ¿Qué instituciones deberían liderar y con qué recursos mínimos?
- Accesorio → Supuestos: ¿Qué condiciones institucionales, normativas o financieras serían necesarias para su implementación?

Ronda 3 – Consolidación y priorización

Objetivo específico: priorizar intervenciones según impacto y costo estimado, definir cronograma, indicadores y mecanismos de seguimiento.

- **Bloque 1:**

- Obligatoria → Priorización: Usando la tabla de doble entrada, ¿dónde ubicaría cada propuesta según impacto (alto/bajo) y costo (alto/bajo)?
- Accesorio → Cronograma: Para las acciones prioritarias, ¿qué plazos son realistas?

- **Bloque 2:**

- Obligatoria → Indicadores: ¿Cómo sabremos si las acciones están funcionando?
- Accesorio → Seguimiento: ¿Qué mecanismos asegurarán el monitoreo y la transparencia?

Tabla de doble entrada para priorización

	BAJO COSTO	ALTO COSTO
BAJO IMPACTO	Valorar según recursos disponibles	Descartar
ALTO IMPACTO	Prioridad máxima	Planificar a largo plazo

6.3 Ficha Programática

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

Información básica

Fecha de llenado: ____ / ____ / ____

Nombre de la persona proponente: _____

Institución / organización (si aplica): _____

Correo electrónico o contacto de referencia: _____

1. Título del programa

Ejemplo: “Más convivencia, mejor espacio público”

2. Problema específico al que responde

Ejemplo: “Violencia juvenil en espacios públicos de barrios socialmente vulnerables”

3. Principales factores o causas del problema

Ejemplo: “Falta de actividades recreativas bajo supervisión adulta y falta de habilidades para dirimir conflictos pacíficamente”

4. Objetivo principal del programa

Ejemplo: “Reducir la violencia de jóvenes entre 12 y 29 años en espacios públicos de barrios socialmente vulnerables”

5. Población objetivo

Grupo(s) al que se dirige el programa en términos de edad, género, situación social, etc. (Ej.: varones entre 12 y 29 años, de barrios socialmente vulnerables).

6. Cobertura temporal y territorial

Duración estimada de la intervención (Ej.: 24 meses):: _____

Territorio (Ej.: Casavalle, Rivera, nacional): _____

7. Descripción de las actividades a desarrollar

Mencione las principales actividades a ser desempeñadas por el equipo de programa (*Ej.: dictar talleres educativos, etc.*).

8. Resultados esperados

Es la descripción de cómo el programa contribuye a la solución del problema que se ha identificado (*Ej.: reducir el número de jóvenes afectados por violencia en los espacios públicos*).

9. Instituciones responsables y aliadas

Instituciones a cargo de supervisar, ejecutar o apoyar el desarrollo del programa.

10. Recursos mínimos requeridos

Principales rubros de gasto:

1. _____
2. _____
3. _____

Monto total estimado: _____

Observaciones

Espacio libre para ideas complementarias, condiciones necesarias, u otra información relevante.

6.4 Asignación de cupos para partidos políticos

1. Objetivo

Este documento presenta el procedimiento adoptado para distribuir los **13 cupos disponibles** entre los seis partidos políticos con representación parlamentaria, a fin de asegurar una representación equilibrada, proporcional a los votos obtenidos en las elecciones nacionales de 2024, sin excluir a ninguna fuerza política.

2. Principios del método

Se buscaron satisfacer los siguientes criterios:

- **Inclusión mínima:** garantizar al menos un representante a cada partido con representación parlamentaria.
- **Proporcionalidad:** asignar el resto de los cupos de forma proporcional al caudal de votos.

3. Datos electorales considerados

Se utilizaron los resultados oficiales de las elecciones nacionales de 2024:

Partido	Votos	% sobre total
Frente Amplio (FA)	1.071.826	46,9%
Partido Nacional (PN)	655.426	28,6%
Partido Colorado (PC)	392.592	17,2%
Identidad Soberana (IS)	65.796	2,9%
Cabildo Abierto (CA)	60.549	2,6%
Partido Independiente (PI)	41.618	1,8%
Total	2.287.807	100%

4. Procedimiento

Paso 1: Asignación de cupos mínimos

Se asignó **1 cupo fijo** a cada uno de los tres partidos con menor caudal electoral (IS, CA y PI) para garantizar la **presencia de todas las fuerzas políticas**.

- Total cupos mínimos asignados: **3**

Paso 2: Distribución proporcional de cupos restantes

Los **10 cupos restantes** se distribuyeron proporcionalmente entre los tres partidos con mayor votación (FA, PN y PC), sobre la base del total de votos obtenidos por estos tres partidos:

- Votos considerados:

$$FA + PN + PC = 1.071.826 + 655.426 + 392.592 = \mathbf{2.119.844 \text{ votos}}$$

Partido	% sobre total grande	Cupos proporcionales (de 10)
FA	50,5%	5,05 → 5
PN	30,9%	3,09 → 3
PC	18,5%	1,85 → 2

5. Resultado final de la asignación (13 cupos)

Este mecanismo logra un equilibrio técnico y político adecuado para una instancia deliberativa plural, asegurando representación inclusiva con criterios de justicia electoral.

Partido	% Votos	% Cupos (13)	Cupos asignados
Frente Amplio (FA)	46,9%	38,5%	5
Partido Nacional (PN)	28,6%	23,1%	3
Partido Colorado (PC)	17,2%	15,4%	2
Cabildo Abierto (CA)	2,6%	7,7%	1
Partido Independiente (PI)	1,8%	7,7%	1
Identidad Soberana (IS)	2,9%	7,7%	1

6.5 Propuestas recibidas bajo el formato de ficha programática

Eje	Propuesta	Proponente	Sector	Observaciones
Homicidios	S/N	ASFAVIDE	Sociedad civil	
	Prevenir para Vivir	FGN	Agencia del Estado	
	Rescatando convivencia	Iniciativa personal (Emilio Baccelli)	Agencia del Estado	Distintos representantes del Poder Judicial presentaron propuestas a título personal.
	Prevención para vivir mejor	Defensoría Pública en lo Criminal – Poder Judicial	Agencia del Estado	
	Creación de Comisarías de Contexto Crítico (CCC)	Cabildo Abierto	Partido político	
	La vida no tiene repuesto	NITEP	Sociedad civil	La propuesta no fue remitida con la antelación necesaria para ser considerada en la discusión de los ExS.
	Programa Integral de Justicia, Prevención y Control para la Reducción de la Violencia Letal y el Crimen Organizado (PIJPAC 2025-2035)	NITEP	Sociedad civil	A pedido de la institución / persona proponente, la propuesta fue descartada.
Violencia de género y contra niñas, niños y adolescentes	Pelota al Medio Segunda Edición – Deporte y Convivencia para la Inclusión Social	AFUMI	Sociedad civil	
	S/N	ASFAVIDE	Sociedad civil	
	Internet. Mejor nos cuidamos.	FGN	Agencia del Estado	
	+ Igualdad en Movimiento	ANEP	Agencia del Estado	

Eje	Propuesta	Proponente	Sector	Observaciones
	Recepción y coordinación de situaciones en el ámbito educativo de la ANEP	ANEP	Agencia del Estado	
	Noviazgos Libres de Violencia	DDHH – ANEP	Agencia del Estado	
	Seguridad en el camino al centro educativo	DDHH – ANEP	Agencia del Estado	
	Respuestas centradas en las necesidades de las víctimas, mejores vidas	Intersocial Feminista	Sociedad civil	
	Programa de Fortalecimiento Interinstitucional y Territorial para la Prevención y Atención Integral de la Violencia Basada en Género y hacia NNA (ARTICULA-VG)	NITEP	Sociedad civil	
	Campaña: En Uruguay, Cuidarnos es la Ley Programa de Fortalecimiento Interinstitucional y Territorial para la Prevención y Atención Integral de la Violencia Basada en Género y hacia NNA	NITEP	Sociedad civil	
	Campaña: En Uruguay, Cuidarnos es la Ley Programa de Fortalecimiento Interinstitucional y Territorial para la Prevención y Atención Integral de la Violencia Basada en Género y hacia NNA	NITEP	Sociedad civil	A pedido de la institución / persona proponente, la propuesta fue descartada.
	Comunidades protectoras.	INAU	Agencia del Estado	
	Fortalecimiento de la respuesta judicial: Ciclo de capacitación integral en violencia de género, generaciones, trata de personas y masculinidades.	Poder Judicial	Agencia del Estado	
	Proyecto Nacional de Cámaras Gesell para la Protección Integral de Niños, Niñas y Adolescentes	Poder Judicial	Agencia del Estado	
	Plan Nacional por una vida libre de violencia de género hacia las mujeres 2026-2030	INMUJERES – MIDES	Agencia del Estado	La propuesta no fue remitida con la antelación necesaria para ser considerada

Eje	Propuesta	Proponente	Sector	Observaciones
				en la discusión de los ExS.
	Mapa interactivo sobre la respuesta interinstitucional en materia de violencia basada en género (VBG)	INMUJERES – MIDES	Agencia del Estado	La propuesta no fue remitida con la antelación necesaria para ser considerada en la discusión de los ExS.
	Formación para la Igualdad	INMUJERES	Agencia del Estado	La propuesta no fue remitida con la antelación necesaria para ser considerada en la discusión de los ExS.
	Centro de referencia nacional para la atención integral a mujeres en situación de violencia basada en género	INMUJERES – MIDES	Agencia del Estado	La propuesta no fue remitida con la antelación necesaria para ser considerada en la discusión de los ExS.
	Programa +Igualdad en movimiento	INMUJERES – MIDES	Agencia del Estado	La propuesta no fue remitida con la antelación necesaria para ser considerada en la discusión de los ExS.
	Noviazgos Libres de Violencia (NLV)	INMUJERES – MIDES	Agencia del Estado	La propuesta no fue remitida con la antelación necesaria para ser considerada en la discusión de los ExS.
	Masculinidades	INMUJERES – MIDES	Agencia del Estado	La propuesta no fue remitida con la antelación necesaria para ser considerada en la discusión de los ExS.
	Por el respeto de los derechos de los NNA en amparo.	FGN	Agencia del Estado	La propuesta no fue remitida con la antelación necesaria para ser considerada en la discusión de los ExS.

Eje	Propuesta	Proponente	Sector	Observaciones
	Convivencia y re-inserción social a partir de la cultura (arte y deporte). El molinete.	Iniciativa personal (Darío Madeiro, Alicia Porrini, Pablo Bethencourt)		Representantes del Poder Legislativo decidieron realizar la presente propuesta a título personal. La propuesta no fue remitida con la antelación necesaria para ser considerada en la discusión de los ExS.
Armas de fuego y municiones	Dstrucción Obligatoria de Armas Incautadas en Procesos por Violencia Basada en Género.	Iniciativa personal (Dr. Juan Pablo Novella)	Agencia del Estado	Distintos representantes del Poder Judicial presentaron propuestas a título personal.
	Control Integral de Armas y Municiones: Sistema Nacional de Trazabilidad, Fiscalización y Monitoreo.	Iniciativa personal (Dr. Marcelo Souto y Dr. Juan Pablo Novella)	Agencia del Estado	Distintos representantes del Poder Judicial presentaron propuestas a título personal.
	Revisión de las contrataciones estatales de guardias armados. Reducción de contratación de servicios de Seguridad Privada con porte de arma.	FUDES	Sector productivo	
	Programa Nacional de Control Integral de Armas de Fuego y Municiones (PRO-CIAM) y Creación del RUNAF	NITEP	Sociedad civil	
	Armas de Fuego y Municiones	FGN	Agencia del Estado	
	Campaña: Protegiendo al Uruguay: Sin Armas en el Conflicto Programa Nacional de Control Integral de Armas de Fuego y Municiones (PRO-CIAM)	NITEP	Sociedad civil	La propuesta no fue remitida con la antelación necesaria para ser considerada en la discusión de los ExS.
	Campaña: Protegiendo al Uruguay: Sin Armas en el Conflicto Programa Nacional de Control Integral de Armas de Fuego y Municiones (PRO-CIAM)	NITEP	Sociedad civil	La propuesta no fue remitida con la antelación necesaria para ser considerada en la discusión de los ExS.

Eje	Propuesta	Proponente	Sector	Observaciones
Narcotráfico	S/N	ASFAVIDE	Sociedad civil	
	Cuidar a los que nos cuidan	DGRTID – Ministerio del Interior	Agencia del Estado	
	Recuperación urbana y territorial de bienes inmuebles expropiados al narcotráfico	DGRTID – Ministerio del Interior	Agencia del Estado	
	Mejoras en controles en Seguridad Postal Internacional	DGRTID – Ministerio del Interior	Agencia del Estado	
	Manejo de fuentes humanas (informantes) en la investigación.	DGRTID – Ministerio del Interior	Agencia del Estado	
	S/N	DGRTID – Ministerio del Interior	Agencia del Estado	La propuesta es un complemento a la propuesta "S/N" de ASFAVIDE, por lo que no fue presentada en los ExS.
	Plan Escudo – Operación Frontera Segura – Programa Radar	DGRTID – Ministerio del Interior	Agencia del Estado	
	Blindaje Nacional contra el Crimen Organizado Transnacional (COT)	Cabildo Abierto	Partido Político	
	Programa Recuperación de Patrimonio Rescatar lo Nuestro	NITEP	Sociedad civil	A pedido de la institución / persona proponente, la propuesta fue descartada.
	Programa Reparación Patrimonio: Rescatar lo nuestro	NITEP	Sociedad civil	
	Programa Reparación Patrimonio: Rescatar lo nuestro	NITEP	Sociedad civil	
	Programa: Rutas de Reencuentro (Estrategia contra la Captación Juvenil y la Reincidencia por Narcotráfico)	NITEP	Sociedad civil	A pedido de la institución / persona proponente, la propuesta fue descartada.
	Especialización en Ciberdelitos, Forensia Digital y Marco Jurídico	UDELAR	Academia	

Eje	Propuesta	Proponente	Sector	Observaciones
Ciberdelito y fraudes informáticos	La información es prevención La información genera mejores respuestas	Defensoría Criminal – Poder Judicial	Agencia del Estado	
	Uso de Inteligencia artificial para la detección de patrones comunes en las denuncias de Estafas.	FGN	Agencia del Estado	
	Prueba electrónica en el CPP. Incorporación de un capítulo específico para el tratamiento de sus particularidades	Iniciativa Personal (Dra. María Sol Bellomo Peraza y Dr. Juan Pablo Novella)	Agencia del Estado	Distintos representantes del Poder Judicial presentaron propuestas a título personal.
	Escudo Digital Social: Seguridad Financiera, Identidad y Justicia para la Población Vulnerable	NITEP	Sociedad civil	
	Fortalecimiento de la respuesta nacional frente al Ciberdelito	Policía Nacional – Unidad de Ciberdelito – Ministerio del Interior	Agencia del Estado	La propuesta no fue remitida con la antelación necesaria para ser considerada en la discusión de los ExS.
	Generación Segura: Sembrando un futuro Digital	NITEP	Sociedad civil	La propuesta no fue remitida con la antelación necesaria para ser considerada en la discusión de los ExS.
Sistema de justicia criminal	Programa Nacional de Vías Alternativas y Desjudicialización.	INISA	Agencia del Estado	
	Adopción de la regla de numerus clausus e implementación del cupo carcelario.	Familias Presentes	Sociedad civil	
	Derechos liberatorios y suspensión condicional del proceso	Familias Presentes	Sociedad civil	
	Incorporación de la Resolución 02/25 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre los derechos de familiares y personas con vínculos afectivos de las privadas de libertad.	Familias Presentes	Sociedad civil	

Eje	Propuesta	Proponente	Sector	Observaciones
	Puerta de Ingreso (Montevideo) y Sistema Integral de Medidas Alternativas (SIMA)	Iniciativa personal (Dr. Diego González Camejo y Dr. Juan Pablo Novella)	Agencia del Estado	Distintos representantes del Poder Judicial presentaron propuestas a título personal.
	Implementación de dispositivos en el marco del Plan Nacional de abordaje del uso problemático de drogas en personas adultas sujetas a sanciones penales y recientemente liberadas.	SND	Agencia del Estado	
	Fortalecimiento del Area de Estadística y Criminología Aplicada (AECA) del Ministerio del Interior.	AECA – Ministerio del Interior	Agencia del Estado	
	Protección de testigos: Casas de seguridad para casos de riesgo alto	FGN	Agencia del Estado	
	Justicia con enfoque de género y derechos de infancia: fortalecimiento del Poder Judicial frente al microtráfico y las mujeres en situación de vulnerabilidad	Iniciativa Personal (Dra. Mercedes Reyes y Dr. Juan Pablo Novella)	Agencia del Estado	
	Justicia restaurativa, hacia la reorientación del sistema penal adolescente	OSC Renacer	Sociedad civil	
	Escuela de Educación Emocional para la transformación de la Conciencia	OMBIJAM	Sociedad civil	
	Transformación de las 4 zonas operacionales en Montevideo, a 8 coincidiendo con las jurisdicciones de los actuales municipios del departamento.	Cabildo Abierto	Partido Político	
	Justicia: Más gestión, mejor reinserción	NITEP	Sociedad civil	
	Registro Único de Trayectorias Educativas (RUTE)	DNE – MEC	Agencia del Estado	La propuesta no fue remitida con la antelación necesaria para ser considerada en la discusión de los ExS.

Eje	Propuesta	Proponente	Sector	Observaciones
	Educación que libera	DNE – MEC	Agencia del Estado	La propuesta no fue remitida con la antelación necesaria para ser considerada en la discusión de los ExS.
	Salir de la Nube y Entrar en la Red	DNE – MEC	Agencia del Estado	La propuesta no fue remitida con la antelación necesaria para ser considerada en la discusión de los ExS.
	Programa Nacional de Educación en Cárceles. Unidad N°22	DNE – MEC	Agencia del Estado	La propuesta no fue remitida con la antelación necesaria para ser considerada en la discusión de los ExS.
	Biblioteca multimodal en DINALI	DNE – MEC	Agencia del Estado	La propuesta no fue remitida con la antelación necesaria para ser considerada en la discusión de los ExS.
	PNEC: Unidad: Libertad	DNE – MEC	Agencia del Estado	
	Construir la “afueridad”, con personas liberadas de la Unidad N° 7 de Canelones.	DNE – MEC	Agencia del Estado	La propuesta no fue remitida con la antelación necesaria para ser considerada en la discusión de los ExS.
	Unidad de Gestión Estratégica No Jurisdiccional (UGNJ) bajo la órbita de la Presidencia de la República: Plataforma Piloto para el Futuro Ministerio de Justicia y Articulador Socio-Penal del Eje 6.	NITEP	Sociedad civil	A pedido de la institución / persona proponente, la propuesta fue descartada.
Sistema de prevención del delito y la violencia	Nodos Comunitarios de Convivencia (NCC)	La Vida Vale	Sociedad civil	
	Reducción de circulación de motos irregulares en la vía pública	FUDES	Sector productivo	

Eje	Propuesta	Proponente	Sector	Observaciones
	Programa Escudo Obrero: Seguridad Privada con Cero Riesgo y Derechos. ¡El Guardia no es Invisible!	FUECYS - UNATRASE	Sector productivo	
	Comisión de Seguridad Público-Privada	CIPSES, CUES y FUDES	Sector productivo	
	Programa Piloto Voces para Políticas Públicas	NITEP	Sociedad civil	
	Bicicletas para todos	MEC	Agencia del Estado	
	Formación en ciudadanía para los estudiantes de CECAP	MEC	Agencia del Estado	
	Juntos Hoy Es Prevenir Mañana Siempre Programa Integral de Seguridad Ciudadana	NITEP	Sociedad civil	La propuesta no fue remitida con la antelación necesaria para ser considerada en la discusión de los ExS.
	Continuidad educativa de las personas jóvenes y adultas	DNE – MEC	Agencia del Estado	La propuesta no fue remitida con la antelación necesaria para ser considerada en la discusión de los ExS.
	PAS: Intervenciones con personas en situación de calle vinculadas al MIDES	DNE – MEC	Agencia del Estado	La propuesta no fue remitida con la antelación necesaria para ser considerada en la discusión de los ExS.
	Programa Aprender Siempre: educación no formal para jóvenes y adultos en diversidad de contextos, especialmente aquellos que presentan mayor vulnerabilidad.	DNE – MEC	Agencia del Estado	La propuesta no fue remitida con la antelación necesaria para ser considerada en la discusión de los ExS.
	La seguridad no comienza con una sirena, comienza con un saludo	IDM	Agencia del Estado	La propuesta no fue remitida con la antelación necesaria para ser considerada en la discusión de los ExS.
	Proyecto Crisálidas: Impulsando igualdad de oportunidades	ANONG	Sociedad civil	La propuesta no fue remitida con la antelación necesaria

Eje	Propuesta	Proponente	Sector	Observaciones
				para ser considerada en la discusión de los ExS.
	Programa: Rutas de Reencuentro (Estrategia contra la Captación Juvenil y la Reincidencia por Narcotráfico)	NITEP	Sociedad civil	A pedido de la institución / persona proponente, la propuesta fue descartada.
	Agente Comunitario, Cargo Voces para Políticas Públicas para NITEP	NITEP	Sociedad civil	A pedido de la institución / persona proponente, la propuesta fue descartada.

6.6 Glosario de siglas

Este glosario resume las siglas utilizadas en el informe y su denominación completa. Se listan en orden alfabético.

- **ABU** – Alianza de Bomberos del Uruguay
- **ADAU** – Asociación de Despachantes de Aduana del Uruguay
- **AEBU** – Asociación de Empleados Bancarios del Uruguay
- **AECA** – Área de Estadística y Criminología Aplicada
- **AFUMI** – Asociación de Funcionarios del Ministerio del Interior
- **AGESIC** – Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento
- **ANEP** – Administración Nacional de Educación Pública
- **ASFAVIDE** – Asociación de Familiares y Víctimas de la Delincuencia
- **BCU** – Banco Central del Uruguay.
- **CAF** – Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe
- **CAMBADU** – Centro de Almaceneros Minoristas, Baristas, Autoservicistas y Afines del Uruguay
- **CAMTUR** – Cámara Uruguaya de Turismo
- **CCE** – Confederación de Cámaras Empresariales
- **CCSUY** – Cámara de Comercio y Servicios del Uruguay
- **CECAP** – Centros Educativos de Capacitación, Arte y Producción (Ministerio de Educación y Cultura)
- **CERES** – Centro de Estudios de la Realidad Económica y Social
- **CERTuy** – Centro Nacional de Respuesta a Incidentes de Seguridad Informática del Uruguay
- **CIAMU** – Cámara de Importadores de Armas y Municiones del Uruguay
- **CIPSES** – Cámara de Instaladores Profesionales de Sistemas Electrónicos de Seguridad
- **CIU** – Cámara de Industrias del Uruguay
- **COT** – Crimen Organizado Transnacional

- **CPP** – Código del Proceso Penal
- **CUES** – Cámara Uruguaya de Empresas de Seguridad
- **DGHC** – Dirección General de Hechos Complejos (Ministerio del Interior)
- **DGRTID** – Dirección General de Represión al Tráfico Ilícito de Drogas (Ministerio del Interior)
- **DIGEFE** – Dirección General de Fiscalización de Empresas (Ministerio del Interior)
- **DIPN** – Dirección de Investigación y Planeamiento Nacional (Ministerio del Interior)
- **DNA** – Dirección Nacional de Aduanas
- **DNPC** – Dirección Nacional de Policía Científica (Ministerio del Interior)
- **ESI** – Educación Sexual Integral
- **FBD** – Fondo de Bienes Decomisados
- **FCEP** – Fundación Centro de Educación Popular
- **FGB** – Fundación Getulio Vargas
- **FGN** – Fiscalía General de la Nación
- **FUDES** – Federación Uruguaya de Empresas de Seguridad
- **FUECYS** – Federación Uruguaya de Empleados y Empleadas de Comercio y Servicios
- **IBIS** – *Integrated Ballistics Identification System* (en español: sistema de identificación balística)
- **IDM** – Intendencia Departamental de Maldonado
- **IELSUR** – Instituto de Estudios Legales y Sociales del Uruguay
- **IMM** – Intendencia Municipal de Montevideo
- **INAU** – Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay
- **INISA** – Instituto Nacional de Inclusión Social Adolescente
- **INMUJERES** – Instituto Nacional de las Mujeres (Ministerio de Desarrollo Social)
- **INR** – Instituto Nacional de Rehabilitación (Ministerio del Interior)
- **ISJ** – Instituto de Sociología Jurídica (Universidad de la República)
- **ITF** – Instituto Técnico Forense (Poder Judicial)

- **JND** – Junta Nacional de Drogas
- **JUTEP** – Junta de Transparencia y Ética Pública
- **LIBERADOS** – Programa “Liberados” de la Asociación Cristiana de Dirigentes de Empresa
- **LUC** – Ley de Urgente Consideración
- **MDN** – Ministerio de Defensa Nacional
- **MEC** – Ministerio de Educación y Cultura
- **MERCOSUR** – Mercado Común del Sur
- **MIDES** – Ministerio de Desarrollo Social
- **MI** – Ministerio del Interior
- **MSP** – Ministerio de Salud Pública
- **MTOP** – Ministerio de Transporte y Obras Públicas
- **MTSS** – Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
- **MVOT** – Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial
- **NITEP** – Colectivo Ni Todo Está Presente
- **NNA** – Niños, niñas y adolescentes
- **OCNA** – Oficina Nacional de Contralor de Armas (Ministerio del Interior)
- **OEA** – Organización de los Estados Americanos
- **ONG** – Organización no gubernamental
- **OPP** – Oficina de Planeamiento y Presupuesto
- **OSC** – Organización de la sociedad civil
- **PADO** – Programa de Alta Dedicación Operativa (Ministerio del Interior)
- **PAS** – Programa de Atención y Seguimiento
- **PIAs** – Plataforma de Infancias y Adolescencias
- **PNEC** – Programa Nacional de Educación en Cárceles
- **PNSP** – Plan Nacional de Seguridad Pública
- **PNUD** – Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

- **RUNAF** – Registro Único Nacional de Armas de Fuego
- **RUTE** – Registro Único de Trayectorias Educativas
- **SACUDE** – Salud, Cultura y Deporte (centros comunitarios SACUDE)
- **SCJ** – Suprema Corte de Justicia
- **SENACLAFT** – Secretaría Nacional para la Lucha contra el Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo
- **SERPAJ** – Servicio Paz y Justicia
- **SIMA** – Sistema Integral de Medidas Alternativas
- **SIPIAV** – Sistema Integral de Protección a la Infancia y la Adolescencia contra la Violencia
- **SIPOLNA** – Sistema de Información Policial Nacional
- **SIPPAU** – Sistema de Información del Proceso Penal Acusatorio (Sistema informático de la Fiscalía General de la Nación)
- **SMA** – Servicio de Material y Armamento (Ministerio de Defensa Nacional)
- **SND** – Secretaría Nacional de Drogas
- **SOCAT** – Servicios de Orientación, Consulta y Articulación Territorial (Ministerio de Desarrollo Social)
- **THATA** – Título de Habilitación para la Adquisición y Tenencia de Armas
- **UCU** – Universidad Católica del Uruguay
- **UDE** – Universidad de la Empresa
- **UDELAR** – Universidad de la República
- **UGNJ** – Unidad de Gestión Estratégica No Jurisdiccional
- **UNATRASE** – Unión Nacional de Trabajadores de la Seguridad
- **UNODC** – Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito
- **UTU** – Universidad del Trabajo del Uruguay (hoy Dirección General de Educación Técnico-Profesional)
- **VBG** – Violencia basada en género

Seguridad pública **causa nacional**



**Presidencia
Uruguay**



**Ministerio
del Interior**



**Plan Nacional de
Seguridad Pública**