

# Ficha Programática

## PNSP (2025–2035)

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

### Información básica

Fecha de llenado: 11 /11 /2025

Nombre de la persona proponente: Ken Eddi Chang Breindembach

Institución / organización (si aplica): NITEP

Correo electrónico o contacto de referencia: [katherineuruguaymontevideo@gmail.com](mailto:katherineuruguaymontevideo@gmail.com)

### 1. Título del programa

Reconstruir Confianza: Nuestra Tarea Común.

### 2. Problema específico al que responde

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

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

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

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

### 3. Principales factores o causas del problema

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

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

- sistema robusto que priorice la reparación de las víctimas y la reintegración social de los ofensores (especialmente post-Ley 14.294) sigue siendo fragmentada e incompleta.
3. Baja Articulación Institucional en el Territorio: Falta de un protocolo de coordinación estandarizado que evite la duplicidad de esfuerzos entre el MIDES, INAU, ASSE y el MI en la respuesta integral a nivel barrial, donde el narcotráfico genera mayor impacto.
  4. Subutilización de la Cooperación Internacional: A pesar de los Acuerdos de la ONU y convenios con organismos como el BID y CAF, no existe una unidad especializada en captar y gestionar sistemáticamente fondos no retributivos (Costo Cero) para financiar programas de seguridad pública y justicia social de largo plazo.

#### **4. Objetivo principal del programa**

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

Intervención en Ejes PNSP (Narcotráfico Transversal):

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

#### **5. Población objetivo**

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

## 6. Cobertura temporal y territorial

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

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

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

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

### Territorio

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

## 7. Descripción de las actividades a desarrollar

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

## 8. Resultados esperados

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

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

## 9. Instituciones responsables y aliadas

Universidad de la República (Udelar)

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

Ministerio del Interior (MI) / Policía / INR

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

Poder Judicial / Fiscalía General de la Nación (FGN)

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

Ministerio de Desarrollo Social (MIDES)

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

ASSE (Administración de los Servicios de Salud del Estado)

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

INAU (Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay)

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

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

Financiadores No Retributivos. Sostenibilidad financiera continua.

## 10. Recursos mínimos requeridos

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

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

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

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

## **Observaciones**

### **Marco Legal y Sostenibilidad (Blindaje Político)**

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

### ***Art. 2 Ley Orgánica Udelar***

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

### ***Ley 19.957 (Ley Orgánica Policial)***

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

### ***Leyes 14.294, 17.835, 19.172, 19.747***

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

### ***Leyes de Ratificación de Acuerdos ONU/Extradición***

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

### **Financiamiento No Retributivo (Costo Cero) - Ejemplos de Expedientes**

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

#### **BID (Banco Interamericano de Desarrollo)**

Seguridad Ciudadana, Gestión Penitenciaria (Eje 7)

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

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

Justicia Social, Adicciones, Salud Mental

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

#### **Crimen Organizado, Reparación a Víctimas**

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

#### **Hoja de Ruta e Indicadores de Medición para la Continuidad**

#### ***Sostenibilidad Financiera***

Cartera de Cooperación No Retributiva Activa (Udelar UGF)

USD 8 millones en fondos no retributivos ejecutados/comprometidos.

(Blindaje Asegurado)

*Impacto en Justicia*

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

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

*Confianza Ciudadana*

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

Incremento de al menos 5% en los territorios intervenidos.

*Generación de Evidencia*

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

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