

SEGURIDAD Y CONVIVENCIA CIUDADANA



ABRIL 2024

SEGURIDAD Y CONVIVENCIA CIUDADANA

¿Dónde estamos?

Debido a la expansión del narcotráfico y del crimen organizado, en las últimas décadas América Latina se ha tornado la región más violenta del mundo. Actualmente, la región tiene alrededor del 8% de la población mundial, pero alrededor de 1/3 de todos los homicidios. Además, la mayor parte de los países de la región no solo tiene tasas altas de homicidio, sino que también sufren la ocurrencia generalizada de fenómenos delictivos graves y poco frecuentes en Uruguay, como son los secuestros y las extorsiones, o la corrupción rampante a nivel político y local. Frente a ese contexto, Uruguay todavía mantiene niveles delictivos medios, pero muy altos en comparación con los países desarrollados.

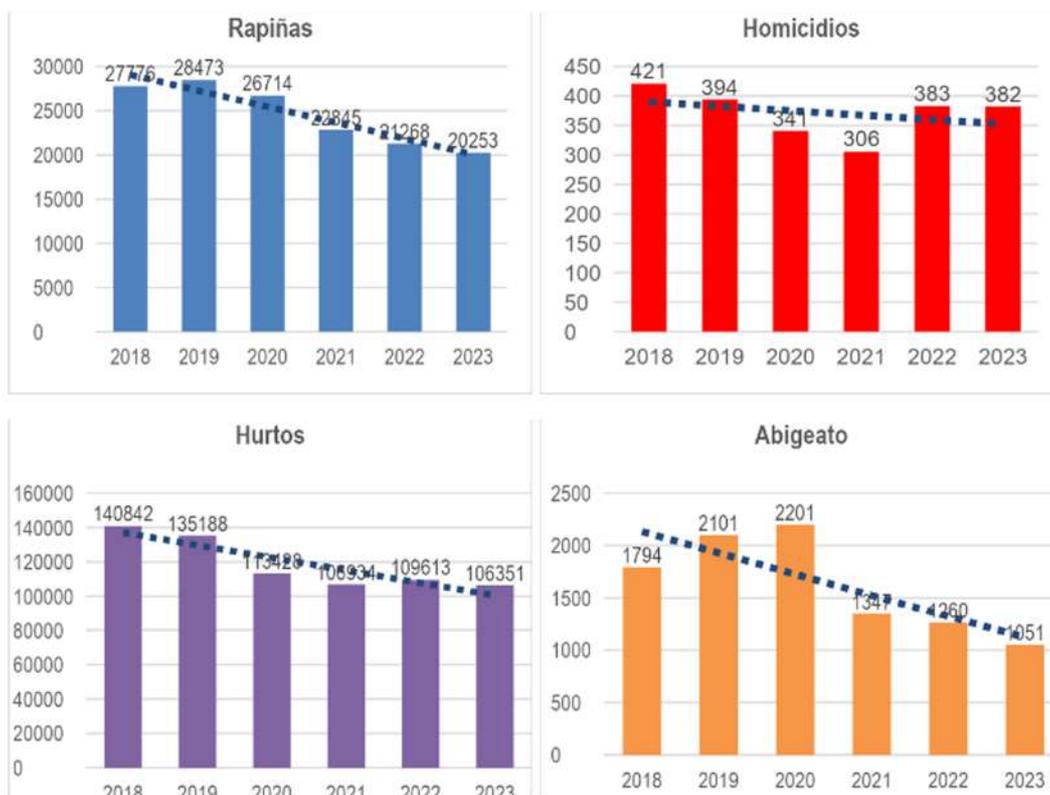
Con relación a sí mismo, el país viene aumentando gradualmente sus tasas delictivas desde la vuelta de la democracia, con un crecimiento acelerado de los homicidios desde el año 2011. El actual gobierno es el primero que logra cambiar esta tendencia y reducir la mayor parte de los delitos de manera constante y significativa. Es el caso, por ejemplo, de las rapiñas, los hurtos y el abigeato, que con relación a 2019 se redujeron 27%, 20% y 50%, respectivamente. Los homicidios se mantienen esquivos, sin embargo, y en números menores pero similares a 2019.

En concreto, la suba de los homicidios de las últimas décadas se debe a un cambio gradual en su naturaleza, con un crecimiento significativo de los coloquialmente llamados 'ajustes de cuentas' u homicidios interdelictivos, que hoy ya representan entre el 50% y 70% de todos los homicidios. Para la opinión pública, estos homicidios por 'ajustes de cuentas' se asocian generalmente al crimen organizado y al narcotráfico, si bien la mayoría de ellos tiene otras causas. De todos modos, los homicidios, el narcotráfico y el crimen organizado se consideran hoy las mayores amenazas que tiene el país en materia de seguridad pública.

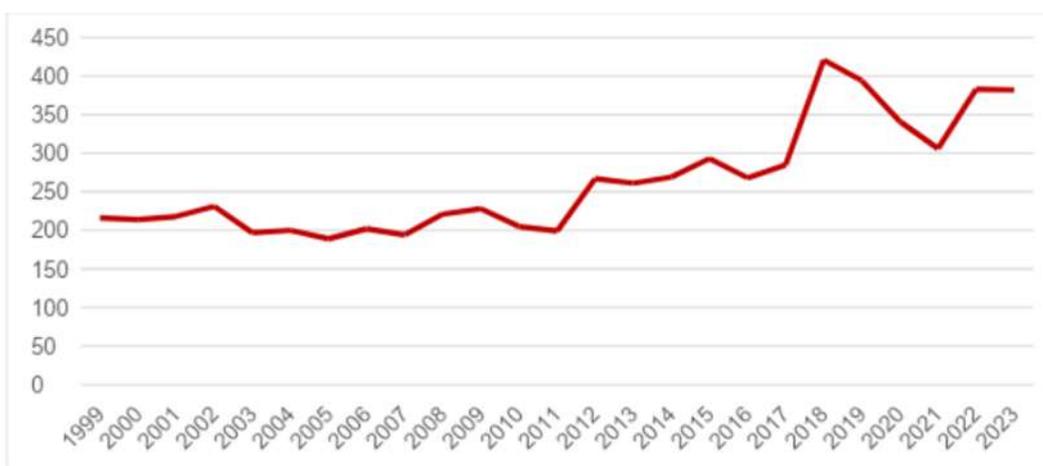
Del lado de las políticas públicas, vale la pena mencionar que la Policía Nacional del Uruguay es una organización en constante modernización y profesionalización, pero que todavía tiene desafíos importantes, tanto en materia de recursos humanos como materiales. A su vez, nuestro sistema penitenciario se encuentra en un estado de agotamiento estructural. Por un lado, Uruguay es actualmente el 9º país del mundo con más personas privadas de libertad por habitante.

Por otro, las condiciones en las cuales estas se encuentran hacen prácticamente imposible su rehabilitación y resocialización. En consecuencia, el 70% de las personas privadas de libertad vuelve a prisión por un nuevo delito a los pocos años de su liberación.

Principales delitos (Uruguay, 2018-2023)

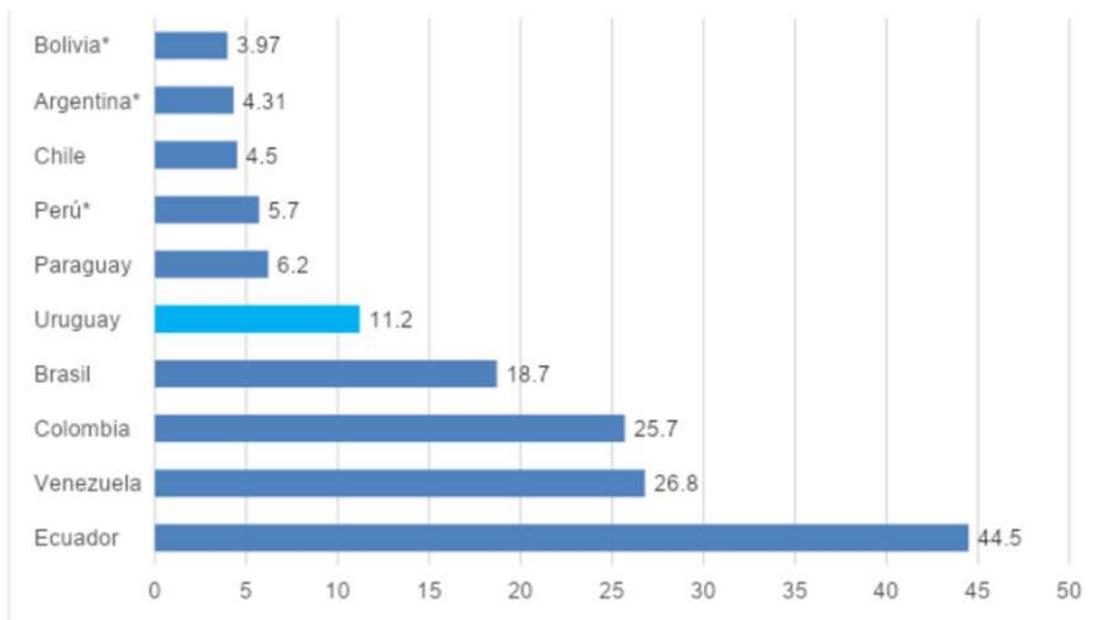


Evolución de los homicidios (tasa por cada 100.000 hab., Uruguay, 1989-2023)

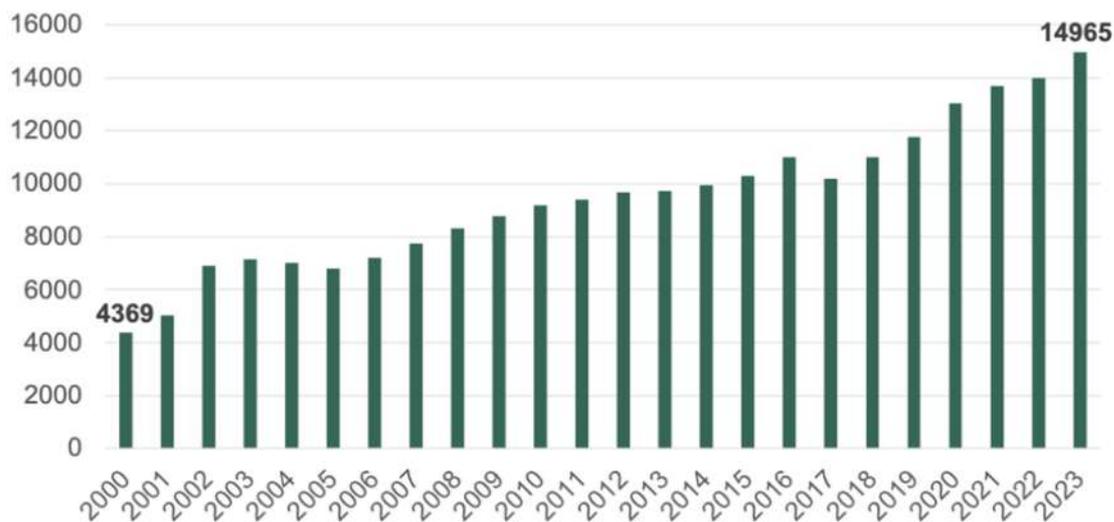


1 - Ministerio del Interior. 2023. Reincidencia Penitenciaria. Montevideo: Ministerio del Interior. URL: <https://shorturl.at/enoHQ>

Tasa de homicidios por 100.000 habitantes (América del Sur, 2023) ²



Personas privadas de libertad (Uruguay, 2000-2023)



² - Fuente: InSight Crime (2024); *último dato disponible de UNODC (2024).

¿Cómo se consiguieron los logros del período 2020 - 2024?

Lejos de ser fortuitos, los logros obtenidos durante este período de gobierno responden a un cambio de paradigma en materia de seguridad pública, así como al fortalecimiento de capacidades preventivas y represivas del Ministerio del Interior.

Por un lado, en Uruguay las políticas de seguridad siguen entendiéndose mayormente como políticas policiales y represivas, cuando en el mundo desarrollado se conciben como un esfuerzo interinstitucional que combina políticas preventivas y represivas. Por eso, desde el Ministerio del Interior se lanzó la Estrategia de Seguridad Integral y Preventiva, compuesta por 16 medidas de corte preventivo e interinstitucional que buscan involucrar a otros organismos del Estado en la prevención de las causas directas del delito.

Entre las medidas más importantes destacan la mejora de las estadísticas criminales y el uso de datos abiertos y encuestas de victimización, la creación del Centro de Referencia de Políticas Sociales “Aparicio Saravia”, el lanzamiento del programa focalizado de prevención de homicidios “Barrios Sin Violencia”, la consolidación y expansión de la Policía Comunitaria Orientada a Problemas (PCOP), la implementación del Programa de atención a penados con uso problemático de drogas, o el diseño de la Estrategia Nacional de Reforma del Sistema Penitenciario.

Por otro lado, en el actual período de gobierno se fortalecieron los recursos humanos y materiales de la Policía Nacional. Así, entre 2019 y 2024 se sumaron 3.725 funcionarios policiales ejecutivos, se inauguraron o reformaron 146 dependencias policiales en todo el país, se construyeron 3.970 plazas carcelarias, y se adquirieron 1.236 vehículos, 19.000 chalecos antibalas y 7.452 cámaras de videovigilancia. Estos recursos se utilizaron para multiplicar el número de operativos y allanamientos llevados adelante, así como aumentar de manera significativa las investigaciones criminales, las bocas desarticuladas, la cantidad de drogas incautadas y los procesamientos con y sin prisión.

³Ministerio del Interior. 2023. Interior presentó 15 medidas para una estrategia de seguridad integral y preventiva. URL: <https://shorturl.at/LTX2>.

¿Hacia dónde vamos?

Una sociedad pacífica e integrada donde el delito no sea una opción legítima y viable para ninguna persona, con fuerzas de seguridad eficientes y profesionales que trabajen en la mejora continua de la seguridad y convivencia ciudadana.

Un Estado robusto y ágil, eficiente en la lucha contra el crimen organizado, firme en sus controles y sanciones para proteger a todos los ciudadanos y presente en la prevención y el tratamiento de adicciones.

Un sistema penitenciario cuya principal función sea la rehabilitación de los penados en un marco de respeto del ordenamiento jurídico vigente.

¿Cómo lo vamos a hacer?

Prevención integral del delito como complemento indispensable para mejorar la seguridad pública

La experiencia internacional sugiere que una reducción significativa y sostenible del delito a gran escala requiere complementar la aplicación de la ley que reprime el delito con esfuerzos que intentan prevenirlo, lo que implica la interacción y cooperación con otras instituciones que trabajen sobre las causas del delito. Esta premisa no debe llevar a la confusión de pensar que la labor de la policía no incide en el delito. Muy por el contrario, la policía juega un rol fundamental en su contención y la evidencia demuestra que la actividad policial impacta decididamente en los niveles de delincuencia.

³ Ministerio del Interior. 2023. Interior presentó 15 medidas para una estrategia de seguridad integral y preventiva. URL: <https://shorturl.at/tLTX2>.

Sin embargo, la disuasión y el control del delito tienen limitaciones conceptuales y operativas que impiden que estos se traduzcan en su reducción significativa y sostenible en territorios extensos. Especialmente, en aquellos casos en que el delito tiene causas directas o indirectas que escapan al control de los actores tradicionales del sistema de justicia. Entre las mismas se encuentran la marginalidad y la pobreza, la falta de educación y trabajo, las subculturas delictivas y las desigualdades de género, o los problemas de salud mental y la adicción a las drogas. En ese sentido, es imprescindible modernizar el sistema de seguridad con políticas de prevención social focalizadas, que además suelen ser más efectivas y económicas.

Acciones específicas:

A - Instalación de un Comando de Seguridad Integral, presidido por el presidente de la República.

El Comando de Seguridad Integral, presidido por el propio presidente de la República, estará compuesto por las principales instituciones del Estado con incidencia en las causas subyacentes del delito y en la actuación necesaria para enfrentar el delito y el crimen organizado. Entre los cometidos del Comando estarán la articulación, coordinación y ejecución de políticas y programas interinstitucionales y focalizados, así como la creación de un **Plan Nacional de Seguridad Integral** para el quinquenio, el cual se elaborará teniendo en cuenta los antecedentes, avances y acciones de la Estrategia de Seguridad Integral y Preventiva referida anteriormente. Entre sus prioridades estarán la prevención integral, el combate al delito y al crimen organizado, la profesionalización de las fuerzas policiales y la reforma del sistema penitenciario a partir de la generación de una política de rehabilitación e inclusión social.

³ Ministerio del Interior. 2023. Interior presentó 15 medidas para una estrategia de seguridad integral y preventiva. URL: <https://shorturl.at/tLTX2>.

B - Concreción de una política de saturación social para niños, niñas y adolescentes con familiares directos involucrados en el delito

Se desarrollará una política de saturación social para niños, niñas y adolescentes (NNA) en situación de riesgo. Este sistema de prevención del delito asegurará que a NNA en situación de marginalidad o con familiares directos involucrados en el delito se les brinde una contención integral e interinstitucional inmediata y sostenida. Se actuará a partir de acciones articuladas de las instituciones públicas con competencias específicas y coincidentes, así como con entidades de la sociedad civil organizada. De acuerdo con las necesidades, la misma podrá incluir un tutor particular, acompañamiento personalizado educativo y psicosocial, así como el posible traslado a un centro o familia de acogida, entre otras acciones específicas.

C - Instauración del programa de desarme civil voluntario y focalizado

En términos relativos, Uruguay constituye uno de los países más armados del mundo. De hecho, los organismos internacionales especializados consideran que Uruguay tendría 1 arma por cada 3 habitantes, lo que supondría la tasa más alta de América Latina, la 2da más alta del hemisferio, y la 6ta más alta del mundo⁴.

Si bien las armas pueden ser un instrumento efectivo de defensa, el acceso a armas de fuego en contextos violentos suele desencadenar e incrementar los niveles de violencia. En Uruguay, la tasa de homicidios ha aumentado en paralelo a la proporción de homicidios cometidos con armas de fuego (de 49% en 2011, a 63% en 2023).

Por eso, implementaremos un programa de desarme civil voluntario y focalizado que busque recolectar armas de fuego operativas y en manos de población de riesgo. La experiencia nacional e internacional sugiere que los programas de desarme civil solo son efectivos cuando se enfocan en aquellas armas que tienen una alta probabilidad de ser usadas para cometer violencia y delitos. Es decir, armas de fuego operativas y no registradas en contextos urbanos.

A su vez, para que estos programas sean efectivos deben diseñarse incentivos acordes, que partan de un análisis de las preferencias de los públicos objetivo. Estos incentivos deben ser en especie y particularmente atractivos para hombres jóvenes de contextos urbanos y en situación de riesgo, como pueden ser los vales de compra de productos tecnológicos u otros artículos comerciales anhelados por ese público. Los incentivos deben estar condicionados a que las armas entregadas estén activadas y operativas al momento de la entrega.

⁴ Karp, Aaron. 2018. "Estimating Global Civilian Held Firearms Numbers." Small Arms Survey - Briefing Papers (June 2018). URL: <https://shorturl.at/eqKQZ>

D - Articulación con el sistema educativo: educación segura y preventiva

Como demuestran estudios locales e internacionales, existe una relación causal entre el miedo a la violencia y al delito, y la permanencia y continuidad en la educación formal⁵. Por eso, implementaremos una política de seguridad focalizada en los centros educativos de contexto crítico, con el objetivo de que los mismos se conviertan en los ambientes más seguros y protegidos de sus respectivos barrios. A través de la instalación de tecnología –controles de acceso, alarmas y cámaras de videovigilancia– y la asignación de unidades permanentes de la Policía Comunitaria Orientada a Problemas (PCOP), los niños, niñas y adolescentes (NNA) deben concebir sus centros educativos como lugares de cobijo y protección, invitándolos a pasar en ellos el mayor tiempo posible.

A su vez, en el marco de la Transformación Educativa y en coordinación con las iniciativas que ya se implementan actualmente⁶, incluiremos un módulo de educación preventiva para la violencia y el delito, por el cual se incorporen contenidos educativos dirigidos a formar a NNA en resiliencia, educación emocional y liderazgo, con el objetivo de prevenir delitos y violencias que los afectan específicamente. Entre las temáticas a incluir están los siguientes:

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

E - Constitución de un cuerpo de bomberos voluntarios

Crearemos un cuerpo de bomberos voluntarios que den apoyo en tareas de bajo riesgo. Mientras que los estándares internacionales sugieren que debería haber 1 bombero por cada 1.000 habitantes, en Uruguay solo contamos con alrededor de 1.800 bomberos profesionales activos (0,5 por cada 1.000 habitantes), los cuales se distribuyen en destacamentos a lo largo del país. La falta de personal implica un riesgo para los efectivos e imposibilita que se atiendan las necesidades y urgencias de forma satisfactoria.

⁵ Tenenbaum, G., et al. 2023. Los obstáculos en el camino al estudio. El mapa de la inseguridad desde las adolescencias de barrios vulnerables a la violencia de Montevideo. *El Uruguay desde la Sociología*, pág. 196, 222.

⁶ Como el Programa Noviazgos Libres de Violencia o el Plan para prevenir y tratar adicciones.

La instauración de un sistema dual de bomberos permitirá la colaboración de bomberos contratados y bomberos voluntarios. Para ello se aplicarían una serie de beneficios –seguro médico, seguro de vida, aportes jubilatorios, entre otros– que permitan iniciar un proceso para incorporar a unos 2.500 bomberos voluntarios, quienes darían apoyo a los bomberos profesionales en tareas de bajo riesgo, sobre todo durante la noche y los fines de semana.

2 - Lucha frontal contra el crimen organizado y lavado de activos

El crimen organizado del siglo XXI se caracteriza por su carácter dinámico y transnacional, y por su capacidad de corromper a funcionarios y políticos para que sean útiles a sus intereses. En ese sentido, en las últimas décadas hubo un fortalecimiento significativo de las organizaciones de origen brasileño y argentino que utilizan la hidrovía Paraguay-Paraná para canalizar el transporte de drogas producidas en Sudamérica hacia Europa, donde el puerto de Montevideo resulta particularmente atractivo.

Si bien estas organizaciones se dedican principalmente a la producción y al tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, el crimen organizado también incluye entre sus actividades delictivas el tráfico de personas, el tráfico de armas, el contrabando, el cibercrimen y la corrupción. A su vez, estas actividades ilícitas generan grandes sumas de dinero que para poder ser utilizadas deben ser introducidas al sistema económico legítimo mediante mecanismos de lavado de activos. En ese sentido, el lavado de activos es transversal a todos los mercados ilegales y supone el proceso por el cual el crimen organizado oculta el origen ilegal de sus ganancias para poder hacer uso de ellas.

En consecuencia, la complejidad del crimen organizado requiere de políticas de seguridad modernas y sofisticadas que se caractericen por su integralidad e interinstitucionalidad. Además, la prevención del lavado de activos debe pasar a ser una prioridad de Estado para un país que por su situación geográfica y apertura económica se encuentra particularmente expuesto. En ese sentido, la normativa vigente en la materia se adecua a las normas y estándares internacionales, pero el sistema político le debe dar al tema mayor importancia para que los organismos competentes cuenten con las estructuras y los recursos necesarios para cumplir con sus funciones, compromiso que asumimos.

Acciones específicas:

A - Realización de una Auditoría Nacional de Seguridad y Estrategia Nacional contra el Crimen Organizado

Con la asistencia de la Oficina de Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito (UNODC) desarrollaremos una Auditoría Nacional de Seguridad a nivel local, departamental y nacional. Esta herramienta metodológica, similar a las auditorías locales de seguridad que están siendo implementadas actualmente en ciudades y municipios de México⁷ por parte de UNODC, permitirá adquirir conocimientos para elaborar un diagnóstico exhaustivo e interinstitucional de las debilidades relacionadas con la delincuencia organizada en nuestro país. Este diagnóstico integral sería el primero de su tipo a escala nacional en América Latina.

La Auditoría Nacional de Seguridad daría el puntapié para la creación de la primera **Estrategia Nacional contra el Crimen Organizado** de nuestro país, que implique la colaboración operativa de todos los organismos relevantes del Estado. Una política de naturaleza interministerial y coordinada por el Comando de Seguridad Integral desde la presidencia de la República, dirigida especialmente a la prevención y combate de distintas modalidades de crimen organizado:

- Narcotráfico y narcomenudeo
- Tráfico de personas
- Tráfico de armas
- Contrabando
- Cibercrimen
- Corrupción
- Lavado de activos

B - Blindaje del puerto de Montevideo con apoyo militar y un sistema de control público-privado.

Con apoyo militar y un sistema de control público-privado, blindaremos el puerto de Montevideo para convertirlo en el puerto más seguro de la región. Nuestro mercado local de drogas es relativamente menor, por lo cual el atractivo de nuestro país para el crimen organizado transnacional radica sobre todo en la salida marítima que brinda nuestro puerto. Su blindaje puede suponer un punto de inflexión para los grupos criminales que trafican estupefacientes, que al verse disuadidos pueden perder interés en el abastecimiento del mercado local.

⁷ UNODC - Auditorías Locales de Seguridad. URL: <https://shorturl.at/rzMXZ>

Además de los tres escáneres que se instalarán en junio de 2024 y que permitirán ampliar sensiblemente la capacidad de escaneo de contenedores, planteamos un aumento significativo de los controles tecnológicos y humanos de toda la carga que ingresa y sale del puerto. Ello se conseguirá con la ayuda de personal del Ministerio de Defensa y de las empresas de carga y transporte, con las cuales se desarrollará un sistema integral de incentivos y sanciones.

C - Prevención del lavado de activos: prioridad de primer orden

Transformaremos la prevención del lavado de activos en una prioridad de primer orden⁸, implementando las siguientes medidas:

a - Aplicar las recomendaciones de la Evaluación Nacional de Riesgos de Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo (SENACLAFT, 2023).

b - Convertir la Secretaría Nacional para la Lucha contra el Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo (SENACLAFT) en un servicio descentralizado con la estructura necesaria para cumplir de mejor forma sus cometidos.

c - Jerarquizar y dotar a la Fiscalía Especializada en Delitos de Lavado de Activos, así como a la Unidad de Información y Análisis Financiero del Banco Central del Uruguay, de los recursos necesarios para cumplir con sus cometidos.

d - Crear la Dirección General de Lucha Contra el Lavado de Activos en la Dirección de Investigaciones de la Policía Nacional.

e - Establecer un programa de capacitación específico y permanente sobre investigaciones financieras para los funcionarios de estos cuatro organismos.

D - Fortalecimiento de la Junta de Transparencia y Ética Pública (JUTEP)

La JUTEP, creada en el 2015 por Ley N.º 19.340, es el servicio descentralizado encargado de la promoción de políticas públicas, normativas y acciones que fortalezcan la transparencia en la gestión del Estado. Recibe, procesa y publica, a su vez, las declaraciones juradas de los funcionarios públicos previstos en los artículos 10 y siguientes de la Ley N° 17.060.

⁸ Las siguientes propuestas se enmarcan en los estándares internacionales emitidos por el Grupo de Acción Financiera (GAFI), las conclusiones de la Evaluación Nacional de Riesgos (Uruguay, ²⁰²²⁻²⁰²³), y las recomendaciones formuladas por el Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica en su Informe de Evaluación Mutua (²⁰¹⁹).

En un mundo en que la transparencia en la función pública ha adquirido especial trascendencia, este organismo tiene cometidos de alta prioridad, para los cuales necesita personal especializado y en constante capacitación, así como recursos suficientes para cumplir sus cometidos.

Desde su constitución, la JUTEP reclama financiamiento para llevar a cabo una reestructura por lo que además de un mayor presupuesto para el organismo, propondremos que los candidatos a directores propuestos por el Poder Ejecutivo deban cumplir con requisitos de formación y trayectoria específicos, de manera de privilegiar la idoneidad técnica por encima de cuotas políticas.

Finalmente, el nexo de la JUTEP con el Poder Ejecutivo se efectivizará con el Ministerio de Justicia [Ver abajo], potenciando su especialización.

E - Realización de allanamientos nocturnos

El artículo 11 de la Constitución –vigente desde 1830– establece que “de noche nadie podrá entrar en [el hogar] sin consentimiento de su jefe, y de día, solo con orden expresa de juez competente, por escrito y en los casos determinados por la ley”. En consecuencia, Uruguay es uno de los cuatro países del mundo –junto a Guatemala, Mozambique y Cabo Verde– que prohíben los allanamientos nocturnos por parte de la justicia. Y si bien el actual gobierno ha aumentado de manera significativa las capacidades para hacer allanamientos y desarticular bocas de droga (ver recuadro), la prohibición para hacerlo en horarios nocturnos supone ventajas considerables para el accionar de la delincuencia y el narcotráfico.

Año	Allanamientos realizados	Bocas desarticuladas
2018	709	338
2019	828	363
2020	1.339	525
2021	1.205	1.152
2022	1.652	1.018
2023	2.034	1.016

Fuente: Ministerio del Interior ⁽²⁰²⁴⁾.

En consecuencia, acompañamos la realización del plebiscito que permitirá habilitar los allanamientos nocturnos, de manera que la justicia pueda hacer uso de una herramienta elemental y necesaria. Los allanamientos nocturnos permitirán ahorrar tiempo y recursos, a la vez que aumentan de forma significativa las probabilidades de atrapar a los delincuentes en el acto y minimizan los riesgos de que estos escondan o destruyan evidencia. Al igual que durante el día, los allanamientos nocturnos solo podrán realizarse de manera excepcional y con la autorización expresa de un juez, lo que provee las garantías necesarias para una consecución limitada y ajustada a Derecho.

⁹ Fuente: Latinobarómetro ⁽²⁰²⁰⁾.

3 - Profesionalización policial para asegurar la eficiencia, eficacia, integridad y legitimidad de las fuerzas de seguridad

Nuestra fuerza policial es una de las más respetadas de América Latina. De hecho, alrededor del 65% de la población confía en ella lo que está muy por encima del promedio regional (36%)⁹. A pesar de ello, el acceso a las funciones a través de la designación directa, los salarios bajos y una capacitación insuficiente hacen mella en la calidad de su trabajo.

En ese sentido, es necesario avanzar hacia una mayor y efectiva profesionalización técnica a partir de buenas prácticas de gestión pública. En tal sentido, el personal subalterno (agentes, Escala Básica) supone el 90% de la fuerza y es el sustento de la Policía Nacional, pero sus aspirantes solo deben haber terminado la Educación Media Básica (Educación Básica Integrada) y acceden a una formación de 600 horas. Además, los salarios son bajos para una carrera con alto riesgo de vida, jornadas largas y sacrificios considerables, lo que la hace poco atractiva para muchos jóvenes interesados en seguridad pública. Finalmente, los desafíos en materia delictiva hacen imprescindible un aumento de la fuerza efectiva, sobre todo en las zonas más conflictivas de nuestras ciudades, proyectando la incorporación de nuevos efectivos debidamente capacitados y formados.

Encargaremos un diagnóstico específico a la Oficina Nacional del Servicio Civil, sobre el cual implementaremos las siguientes acciones específicas:

A - Convocatoria a concursos públicos y eliminación de la selección directa de las direcciones nacionales y de las jefaturas departamentales

Concretaremos un sistema nacional de concursos de oposición y méritos para la selección de los oficiales superiores de la policía nacional, eliminando la selección directa de las autoridades de las direcciones nacionales y de las jefaturas departamentales. Este proceso, entre otros aspectos a regular, será llevado adelante por un comité de selección técnico interinstitucional que valorará antecedentes educativos y laborales, así como la presentación por parte de los postulantes de una estrategia operativa y de desarrollo institucional, en línea con del Plan Nacional de Seguridad.

B - Nueva ubicación institucional de la Dirección de Asuntos Internos del Ministerio del Interior

Actualmente, la Dirección de Asuntos Internos se ubica en el Ministerio del Interior y tiene la competencia de prevenir los actos de corrupción en el cumplimiento de la función policial, controlar que el servicio policial se cumpla de conformidad con el orden jurídico e investigar hechos y actos de apariencia delictiva cometidos por el personal dependiente del Ministerio del Interior.

Para garantizar su efectividad, imparcialidad y transparencia, la reubicaremos dentro del Ministerio de Justicia [Ver Capítulo 4], tendiendo hacia la conformación de una policía judicial –tal como sucede en otros países¹⁰– a fin de profesionalizar sus funciones y dotar de mayores garantías a los procedimientos que se llevan adelante.

C - Aumento de por lo menos el 50% los salarios policiales

El pago de salarios a funcionarios policiales ronda los \$17.700 millones por año, lo que equivale a US\$ 454 millones. Para que la labor policial se torne una carrera profesional interesante, dinámica y atractiva para cualquier uruguayo que quiera dedicarse a la seguridad pública, es necesario concretar un aumento significativo de los salarios reales de los oficiales y de los subalternos, si bien en distinta medida y según las necesidades.

En tal sentido, proyectaremos una mejora significativa de por lo menos un 50 % de aumento en las remuneraciones para reconocer y premiar a aquellos funcionarios que participan directamente en tareas de prevención, disuasión, investigación y represión del delito, en conjunto con una formación profesional efectiva y específica, y la asistencia al cumplimiento de sus funciones (Esta acción podrá proyectarse durante dos períodos de gobierno).

D - Mejorar la formación y aumentar las exigencias para el personal subalterno

Requeriremos que el personal subalterno haya completado la Educación Media Superior para postular a la policía nacional, para lo cual trabajaremos coordinadamente con el sistema educativo nacional en las acciones que se vienen desarrollando para mejorar los egresos de la educación formal. A su vez, los postulantes deberán recibir una formación inicial de 800 horas, que será complementada con un sistema de formación permanente para agentes y oficiales, el cual permitirá la consumación obligatoria de los estudios formales, la actualización de conocimientos y la inclusión de evaluaciones físicas y psicológicas bianuales.

¹⁰ En muchos países existe una división de la policía que se especializa en la investigación de los delitos de alta complejidad, de corrupción o que involucran a la propia fuerza policial. Estas divisiones suelen ser independientes de las autoridades policiales, como en el caso de la Policía Judicial portuguesa o de la Polizia Giudiziaria italiana. Independizar la Dirección de Asuntos Internos del Ministerio del Interior es un primer paso para avanzar hacia mejores estándares de imparcialidad y especialización.

E - Convertir a 1.500 soldados del Ejército en policías ejecutivos y miembros de la Guardia Republicana

Con el fin de fortalecer la presencia de la fuerza pública de forma permanente, reforzaremos la Guardia Republicana y las seccionales de las zonas más conflictivas con 1.500 soldados del Ejército, tornando dichas unidades en las mejor dotadas del país.

Previa aprobación de los requisitos formales, los postulantes deberán realizar la formación regular correspondiente y pasarán a ser funcionarios policiales, con todos los derechos y responsabilidades que ello conlleva.

4 - Ministerio de Justicia y reforma del sistema penitenciario nacional con foco en la efectiva rehabilitación de las personas privadas de libertad

Las cárceles uruguayas sufren un agotamiento estructural que se agravó desde la apertura democrática. Si bien han habido mejoras notorias desde la instauración del Instituto Nacional de Rehabilitación, los sucesivos gobiernos han ignorado mayormente la evidencia internacional y repetido las mismas soluciones a los mismos problemas, sin obtener los resultados esperados y profundizando las deficiencias existentes.

La magnitud del problema requiere una política de Estado, que establezca objetivos ambiciosos y abarque varios períodos de gobierno en base a un acuerdo social amplio y participativo. En ese sentido, Uruguay tiene la oportunidad de transformarse en un ejemplo para toda América Latina, con un sistema penitenciario modelo que rehabilite a los penados y contribuya a reducir el delito. Para ello, nos comprometemos a implementar la Estrategia Nacional de Reforma del Sistema Penitenciario – actualmente en proceso de diseño por el Ministerio del Interior– y a llevar adelante medidas que abarquen un rediseño institucional, operativo y administrativo, fortaleciendo los recursos humanos y materiales del sistema carcelario y profundizando la aplicación de medidas alternativas a las penas de privación de libertad.

A - Creación de un Ministerio de Justicia, a partir de un ministerio ya existente.

El Ministerio de Justicia no solo estará a cargo de las políticas penitenciarias y de la promoción de los derechos humanos, a su vez será el enlace del Poder Ejecutivo con el servicio descentralizado de la Fiscalía General de la Nación, con la JUTEP (para el caso de que se transforme en un servicio descentralizado como se propone) y con la defensa pública que actualmente funciona en la órbita de la SCJ [Ver Sección de Estado de Derecho y Valores Republicanos]. Este cambio no supondrá un aumento en el número de ministerios con que cuenta el país actualmente, dado que se efectuará en paralelo la incorporación de un ministerio existente a otro en funcionamiento, en base a un estudio que se está llevando adelante por los equipos técnicos correspondientes.

B - Realización de concursos para seleccionar a las autoridades del Instituto Nacional de Rehabilitación y de las unidades penitenciarias

Con el objetivo de profesionalizar el trabajo del Instituto Nacional de Rehabilitación, estableceremos un sistema de concurso basado en mérito para personal con formación específica. Este proceso será llevado adelante por un comité de selección técnico que valorará antecedentes educativos y laborales, así como la presentación de una estrategia operativa y de desarrollo institucional que se enmarque en la Estrategia Nacional de Reforma del Sistema Penitenciario (ver abajo).

C - Implementación de la Estrategia Nacional de Reforma del Sistema Penitenciario

Esta estrategia, desarrollada actualmente por el Ministerio del Interior, prevé una política de reforma del sistema penitenciario a largo plazo que apunta a superar sus carencias estructurales reduciendo la reincidencia delictiva. Abarca, entre otros elementos:

a - **Solventar el hacinamiento y satisfacer la demanda de plazas** a través de la migración paulatina a un modelo con mayor cantidad de centros penitenciarios de menor escala que aseguren el control y la atención de los operadores.

b - **Aumentar significativamente los recursos humanos** para que cada centro penitenciario cuente con operadores calificados para contener y rehabilitar a las personas a su cargo.

c - **Universalizar los planes de intervención personalizados**, haciendo énfasis en los ofensores violentos, sexuales, y domésticos, y creando dos centros de ingreso, diagnóstico y derivación (CIDD) adicionales, uno en el norte del país y otro para mujeres en la zona metropolitana.

d - **Universalizar el acceso a tratamiento médico y de adicciones**, determinando que ASSE sea el único prestador de salud y dotando sus servicios de los recursos materiales y humanos necesarios.

e - **Fortalecer el sistema de penas sustitutivas** para que este pueda suponer una alternativa viable y efectiva al encarcelamiento, reduciendo costos e impidiendo que personas que cometieron delitos leves entren en contacto con reclusos más peligrosos.

5 - Tratamiento de adicciones para dar la batalla junto a las familias afectadas

El uso problemático de drogas (UPD) es primeramente un problema sanitario [Ver Capítulo de Salud Pública], pero también tiene consecuencias directas e indirectas para la seguridad pública. De hecho, el UPD explica gran parte de las transgresiones delictivas y de las dificultades de los liberados para no reincidir. Por ejemplo, se estima que 41% de los hombres privados de libertad en Uruguay cometieron el delito por el que fueron formalizados bajo los efectos de alguna sustancia, y el 67% de ellos considera que no lo hubiera cometido de no haber estado bajo los efectos de la misma.¹¹

A - Creación de 30 centros de tratamiento y rehabilitación para el uso problemático de drogas en todo el país

Los servicios públicos que tratan el consumo problemático de sustancias de manera específica son muy limitados actualmente, habiendo solo dos centros de atención a nivel nacional, junto a equipos de proximidad y una Unidad Móvil de Atención. Además, solo uno de los centros de atención cuenta con dispositivos de internación y es solo para hombres¹².

Aplicando la modalidad del Plan CAIF, que tantos buenos resultados ha dado a partir del accionar conjunto del Estado con la sociedad civil organizada, crearemos por lo menos un centro de tratamiento y rehabilitación con internación para el uso problemático de drogas en cada departamento del país. Estos centros contarán con el apoyo directo de ASSE, el MSP, el MIDES, la ANEP y la Junta Nacional de Drogas, y estarán asociados operativamente a los Tribunales de Tratamiento de Drogas (ver abajo).

¹¹ Castelli et al. (2019).

¹² El Achi que, en Casavalle: <https://www.gub.uy/junta-nacional-drogas/ramites-y-servicios/servicios/achi-que-casavalle>

B - Creación de Tribunales de Tratamiento de Drogas

Crearemos tribunales de tratamiento de drogas (TTD)¹³ para quienes cometen delitos no violentos y relacionados con el consumo problemático de estupefacientes. En estos casos, y siempre que los delitos no fueran violentos, los TTD ofrecen la posibilidad de sustituir la pena de prisión a cambio de participar en un programa de tratamiento y rehabilitación integral, supervisado y evaluado por el Poder Judicial en coordinación con proveedores de tratamiento de salud mental y servicios sociales.

El objetivo general de los TTD es que los participantes puedan superar su adicción y reducir la reincidencia delictiva, al tiempo que se aborda de manera más efectiva su salud y bienestar general. De esta forma, los participantes comparecen regularmente ante el TTD, donde un juez monitorea su progreso en el tratamiento y toma decisiones basadas en el cumplimiento de las condiciones del programa. El incumplimiento puede suponer sanciones graduales, que finalmente pueden resultar en la pena de prisión originalmente prevista.

Desde que se establecieron en Estados Unidos en 1989, los TTD se han expandido considerablemente por el mundo. Actualmente hay cerca de 1.600 tribunales de drogas en los Estados Unidos, y su número está aumentando en Europa, Asia y América Latina.