

**“Institucionalidad Pública en el ámbito  
de la Seguridad Ciudadana; entre las  
intenciones y las tensiones en Uruguay”**

**Rafael Sanseviero**

## Entre las intenciones y las tensiones.

### Apuntes sobre las experiencias institucionales y políticas de definición e implementación de una política de “seguridad ciudadana” democrática en Uruguay a quince meses de gobierno del Frente Amplio

Rafael Sanseviero<sup>1</sup>

*La frustración sobre la situación de la seguridad es consustancial a las sociedades que se construyen alrededor de la búsqueda de la seguridad (...) porque los programas protectores jamás pueden cumplirse completamente [y] porque su logro, aunque relativo, al dominar ciertos riesgos, hace emerger otros nuevos. (...) La sensación de inseguridad no es exactamente proporcional a los peligros reales que amenazan a una población [sino] el efecto de un desfase entre una expectativa socialmente construida de protecciones y la capacidad efectiva de una sociedad de ponerlas en funcionamiento. Robert Castel<sup>2</sup>*

#### Introducción

En este trabajo me propongo compartir algunas primeras observaciones surgidas a la luz de la experiencia de quince meses de gobierno de izquierda en Uruguay en el campo de las políticas de seguridad. Específicamente intento hurgar en las tensiones y conflictos políticos que se evidencian cuando se pone en acto una estrategia de mediano plazo para renovar las fuerzas de seguridad en el plano doctrinario, institucional y de la gestión, en un contexto cultural sobresaturado por una demanda inmediata de mayor “seguridad ciudadana”.

El estudio tiene como fuentes los contenidos de documentos del gobierno uruguayo, las intervenciones públicas de los integrantes del gobierno, el relevamiento de los debates y noticias de prensa acerca de la “seguridad ciudadana”, entrevistas con integrantes del Ministerio del Interior y las fuerzas de seguridad, los contenidos de las discusiones sostenidas en el marco de un grupo interdisciplinario establecido en el ámbito de la Fundación Friedrich Ebert<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Investigador en Violencias y Derechos Humanos.

<sup>2</sup> Castel, Robert (2003) 2004 *La inseguridad social ¿Qué es estar protegido?* Manantial, Buenos Aires.

<sup>3</sup> El Grupo de trabajo está integrado por **J. Faroppa** (Subsecretario del Ministerio del Interior); **D. Duarte** (Jefe de Policía de Tacuarembó); **R. Bernal** (Jefe de Policía de Montevideo); **G. López** (Jefa de Policía de Maldonado); **R. Parrado** (Psicólogo, Comisario, Subdirector de Prevención Social del Delito); **M. Simoes** (Psicóloga social, Casa de la Mujer de la Unión); **A. Gómez** (Antropólogo, educador); **E. Bianchi** (Responsable de enlace entre la Intendencia Municipal de Montevideo y la Jefatura de Policía); **C. Domínguez** (Jefa de Policía de San José); **P. Baleato**

## 1. EL Contexto

El análisis de los procesos desarrollados en el campo de la “Seguridad Ciudadana” durante los quince meses transcurridos desde la asunción del gobierno nacional por el Frente Amplio constituye una fuente de información privilegiada acerca de las tensiones, los conflictos y los límites para el desarrollo de políticas públicas de seguridad ciudadana de orientación democrática y progresista.

El Frente Amplio asumió en marzo de 2005 el Gobierno Nacional, contando con la mayoría absoluta en el Poder Legislativo (51,5% de los votos) y en 2005 obtuvo ocho Gobiernos Departamentales por lo cual gobierna localmente 75% de la población uruguaya. En especial se destacan por su importancia Montevideo y Canelones que constituyen el corazón de la llamada Área Metropolitana. El total de habitantes directamente bajo gobiernos locales de izquierda son 2.375.200 en una población total de 3.241.003. (Canelones 485.240, Salto 123.120, Montevideo 1.325.968, Maldonado 140.192, Florida 68.181, Paysandú 113.244, Rocha 69.937 y Treinta y Tres 49.318).

Desde esa inédita disposición de fuerzas políticas, el Frente Amplio se dispuso a desarrollar e implementar una estrategia sostenida para promover una renovación garantista y basada en derechos, de las políticas, las doctrinas, lo simbólico y las instituciones responsables por la seguridad ciudadana. En la visión del gobierno ésta constituye “...un sistema normativo, operativo, institucional y simbólico [que integra aspectos] fácticos y normativos que hacen posible la efectividad de los derechos humanos de todas las personas bajo la jurisdicción de un Estado determinado”<sup>4</sup>.

---

(Socióloga, Instituto de Educación Popular El Abrojo); **A. Vila** (Asesor del Ministro del Interior); **E. Piroto** (Asesor del Ministerio del Interior); **M. Rossall** (antropólogo, investigador en el ámbito de la violencia interpersonal en el tránsito); **R. Paternain** (Director de investigaciones y Estadísticas de Criminalidad Ministerio del Interior); **E. Lagomarsino** (Asesora de la Junta Nacional de la Droga); **L. Pedernera** (Abogado IELSUR, especializado en derechos de los niños y adolescentes); **C. Uriarte** (Abogado, Director de INTERJ); **F. Faccio** (Antropóloga; especializada en violencia en el deporte); **A. Bolón** (Lingüista); **L. Morás** (Sociólogo, experto en Seguridad Ciudadana); **G. Payseé** (abogado Servicio de Paz y Justicia).

<sup>4</sup> **Juan Faroppa Fontana**, actual Subsecretario del Ministerio del Interior, en Jornadas sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos, de la Fundación “Vivián Trías” Montevideo, 2004.

A partir de la correlación de fuerzas actuales, los obstáculos a la implementación del programa no derivan de la correlación de fuerzas. El principal obstáculo parece estar radicado en las dificultades para desarrollar una estrategia de mediano plazo en un contexto cultural donde la subjetividad colectiva está dominada por una demanda de seguridad hipertrofiada.

Las fuentes de esa subjetividad pueden rastrearse en múltiples factores; algunos de ellos relacionados con las *características de la época*, otros con los procesos políticos y culturales del Uruguay bajo la dictadura (1973-1985) y, especialmente en la post dictadura (1985 – 2005)<sup>5</sup>; otros más en las necesidades inmediatas de las agencias políticas o en el lugar que ocupa el *espectáculo de la violencia y la criminalidad* en el espacio de la comunicación de masas.

Una primera constatación es que todas las agencias políticas, incluida la izquierda gobernante<sup>6</sup>, tributan a la necesidad de mostrarse sensibles y revelarse eficientes frente a la evolución de una opinión pública crecientemente cautiva en un “miedo

---

mimeo. Por más sobre esto ver Programa del Frente Amplio “*Construyamos el Uruguay de la gente. Líneas programáticas 2005-2010*” en <http://www.epfaprensa.org/>

<sup>5</sup> En un trabajo anterior he señalado que “la subjetividad en la post dictadura constituye un escenario hostil a los proyectos políticos de cambio radical a partir del predominio de unas resignificaciones de la historia de los últimos cuarenta años que instalan un imaginario dominado por la necesidad de comprimir el conflicto como condición de la estabilidad democrática (...) se trata de la etapa histórica donde se produce la acumulación de fuerzas que proyecta al gobierno al *progresismo* de manera que esa subjetividad es parte de la acumulación misma.” Ver: **Sanseviero, Rafael** 2005 *El progresismo y la ampliación democrática: un campo de disputa por el poder de representación de lo popular y lo democrático*. Análisis y propuestas FESUR, Montevideo.

Por su parte Alvaro Rico señala que “...nuestra experiencia reciente relativizó al máximo el valor de la ley, la legalidad y los derechos protegidos por un Estado que devino terrorista [y] a poco de andar la democracia, la aprobación de la Ley de la Caducidad [de la pretensión punitiva del Estado frente a los crímenes de lesa humanidad que hubieren cometido los militares, aprobada en 1986 y ratificada por plebiscito popular en 1989] marcó la *caducidad de la Ley* en el imaginario de los uruguayos, caducidad entendida (...) en un sentido amplio, referida a la caducidad de las obligaciones morales que nos religan a un sentido de comunidad.” **Rico, Alvaro** 2005 *Cómo nos domina la clase gobernante. Orden ó político y obediencia social en la democracia posdictadura. Uruguay 1985 - 2005* Trilce, Montevideo.

<sup>6</sup> En un breve estudio sobre las noticias de prensa acerca de violencia e inseguridad entre diciembre de 2005 y marzo de 2006, se percibe claramente como el discurso de la inseguridad domina toda racionalidad. Tanto en los voceros de gobierno como en los de la oposición la palabra inseguridad obscurece el valor de los datos y estadísticas. Ya sea para atacar al gobierno, ya para denunciar la “herencia” de los gobiernos anteriores, los discursos de criminalización de la pobreza o la fundamentación sociológica de la criminalidad convergen en el estímulo a la inseguridad colectiva: “El miedo a la violencia real o imaginada parece ser más fuerte que los hechos; las cifras y datos no valen nada, frente a las argumentaciones de la inseguridad [y] el miedo a la violencia real o imaginaria de los excluidos [fundamenta sin discusión] la violencia vindicativa de los integrados.” **Mainz, Fabbione**, 2006 *INSEGURIDAD*, mimeo.

*ambiente*<sup>7</sup> donde “el discurso del pánico” es el argumento principal y núcleo estructurante de una “política de la emoción” que sustituye a la política de la reflexión, el debate y aún a la “política de la opinión” (Paul Virilio, 2004)<sup>8</sup>. La mayor demanda y el subsiguiente *discurso de seguridad* han obtenido un lugar en el espacio público uruguayo cualitativamente tan relevante como en los países más próximos, aunque las tasas de criminalidad y violencia interpersonal sigan siendo comparativamente menos acuciantes que en muchas sociedades de la región e insignificantes en comparación con aquellas donde estos problemas son más graves. La percepción de inseguridad en la opinión pública se incrementó de 71 % en los 80’ a 80 % en los 90’; la *necesidad* de mayor seguridad es un sentido común que no necesita fundamentarse, no admite discusión y rechaza el análisis.

El prestigio de cualquier *discurso de la (in) seguridad* se mantiene constante a lo largo de los últimos lustros, aunque –o quizá porque- las políticas de *seguridad ciudadana* fueron erráticas, desplegándose en forma alternativa o simultánea estrategias bajo el paradigma de la “prevención social” del delito o de criminalización de la pobreza y de la protesta social.

De hecho, la multiplicación de políticas, discursos, debates, investigaciones, etc., acerca de la necesidad de una *mayor seguridad ciudadana* “lejos de contrarrestar ese universo de temores difusos e incertidumbres” que se plasman en los reclamos de más seguridad, parece haberlo “consolidado como asunto *en sí* [como] *cosa* autónoma de lo que sucede en el tejido social”<sup>9</sup> y de las condiciones sociales, emocionales, ideológicas en que se produce la necesidad de mayor seguridad.

---

<sup>7</sup> Expresión acuñada por Francisco Estévez en el Seminario *Encuentros y Desencuentros entre la sociedad civil y los gobiernos progresistas de la región*, Montevideo, octubre de 2005.

<sup>8</sup> Revista “Ñ” editada por Clarín 26 - 03 - 2005 Buenos Aires.

<sup>9</sup> De correspondencia de Alma Bolón con el autor.

## 2. Diagnóstico básico y objetivos institucionales al inicio del nuevo gobierno

### Entre la alarma del discurso y la inercia de las políticas

Desde el restablecimiento democrático (1985) el núcleo duro de las estrategias dominantes en el plano de la seguridad ciudadana ha sido una política criminal de corte punitivo. En ese contexto se produjeron cambios importantes en los marcos legales. Especialmente reveladora a los efectos de cualquier análisis es la Ley 16.707 de 1995, titulada “Ley de Seguridad Ciudadana”, que resultara de un acuerdo de todos los partidos políticos como respuesta a la “apreciación de inseguridad que domina a la población”<sup>10</sup>. Entre otras disposiciones, allí se establece el aumento de las penas de prisión para algunos delitos, crea nuevas figuras delictivas y deroga instrumentos que atenuaban las penas de prisión<sup>11</sup>. Algunos resultados de esta estrategia *consensual* se pueden “leer” en el aumento de la población carcelaria, que entre 1990 y 2004 se incrementó 156 %, llevando a Uruguay a una de las tasas más altas de América Latina y provocando una crisis humanitaria dentro del sistema penitenciario<sup>12</sup>. Durante el mismo período, como confirmación uruguaya de la inocuidad de las estrategias punitivas frente a la criminalidad, algunos delitos especialmente violentos como la Rapiña aumentaron 176 %.

El cumplimiento de la misión específica para la provisión de “Seguridad Ciudadana” obligó al nuevo gobierno a ajustar su estrategia al diseño e implementación de un programa de cambios en áreas cruciales de la gestión del Ministerio del Interior. Los principales elementos de diagnóstico para la definición de ese programa fueron:

- La desorganización e irracionalidad estructural del Ministerio.
- La superposición de tareas en los diferentes campos de su competencia.

---

<sup>10</sup> Para ampliar ver Exposición de Motivos de Ley 16.707 en [www.parlamento.gub.uy](http://www.parlamento.gub.uy)

<sup>11</sup> Para una revisión crítica de estas políticas ver Sanseviero, Rafael; López, Graciela 2004 *¿Una agenda de seguridad ciudadana o de inseguridad colectiva compartida?* En Escobar, Santiago et al, 2005 *Seguridad Ciudadana: Concepciones y Políticas*, Nueva Sociedad, Caracas pp. 183 y ss.

<sup>12</sup> La crisis humanitaria fue denunciada sistemáticamente por el gobierno uruguayo, especialmente en lo referido a las carencias, alimenticias, sanitarias y el hacinamiento de las y los presos. Ver: Exposición de motivos Ley 17 897 en [www.parlamento.gub.uy](http://www.parlamento.gub.uy)

- El caos administrativo.
- La irracionalidad en el manejo de los recursos humanos y materiales.
- La desactualización de la Ley Orgánica Policial y los reglamentos.
- La ausencia de diagnósticos integrales acerca de la estructura policial.
- El escaso desarrollo en el conocimiento sistemático y análisis de las principales características de las especializaciones policiales.
- Inexistencia de un sistema integrado de formación policial.
- Dispersión e ineficiencia en el uso de los recursos disponibles para la capacitación de la fuerza.
- Ausencia de una perspectiva de derechos humanos en el sistema de formación básica policial.
- Una infraestructura inadecuada para la formación básica y los cursos de pasaje de grado del personal subalterno.
- Avances irrelevantes en la investigación acerca de la evolución de la criminalidad y las tendencias predominantes en su reproducción - territorialidad, modalidades, componentes sociales, etáreas, de género.

En general, y a despecho del lugar privilegiado que ocupó la “problemática de la seguridad” en el discurso político y en los medios de producción y reproducción de “opinión pública” durante los últimos 15 años, no se encuentran reflejos proporcionales en la inversión de recursos y despliegue de estrategias tendientes al fortalecimiento de las agencias estatales responsables de enfrentar esa “problemática”.

### **3. Hitos de una estrategia para una nueva política de seguridad ciudadana**

Las líneas estratégicas del Ministerio del Interior para el mejoramiento de las condiciones de la seguridad ciudadana están definidas sobre tres ejes concurrentes:

- 1) Investigación sistemática de las principales dimensiones de la seguridad ciudadana.

- 2) Reorganización institucional del Ministerio del Interior y de la Policía Nacional.
- 3) Diseño e implementación de mecanismos de participación social de la ciudadanía en asuntos de seguridad.

## 1 Producción y gestión de información sobre criminalidad y violencia

*Observatorio Nacional de la Violencia y la Criminalidad.* Toda la información estadística que gestiona el Ministerio del Interior sobre violencia y criminalidad a nivel nacional y departamental se sistematiza y actualiza trimestralmente. Se trata de un insumo clave para la definición de *parámetros fundados en evidencia* que ayuden a la mejor “comprensión de la realidad” y a la toma de decisiones políticas y operativas. Las autoridades políticas y policiales son concientes que en materia de las percepciones de seguridad-inseguridad *la realidad* no resulta de “las estadísticas de criminalidad, sino aquello que los ciudadanos creen que es la realidad [porque] no existe una relación directa entre el miedo a la delincuencia y los índices delictivos”<sup>13</sup>. No obstante ello, de la actividad del *Observatorio Nacional de la Violencia y la Criminalidad* se esperan resultados que pueden incidir en diferentes planos de las políticas de seguridad ciudadana<sup>14</sup>. Algunos de ellos son:

- 1) Fuentes estables, actualizadas y contrastables para la elaboración de las políticas relativas a la violencia y la criminalidad.
- 2) Sondeos de opinión pública y en especial sistematizar la realización de encuestas de “victimización”.
- 3) Insumos para el intercambio con la ciudadanía organizada en los diferentes ámbitos de participación que propicia el gobierno respecto a las políticas de seguridad.

---

<sup>13</sup> López Portillo, Ernesto *Miedos y Seguridad: Reflexiones sobre la construcción de realidades* en M. Lara Klahr y E. López Portillo 2004 *Violencia y Medios. Seguridad pública, noticias y construcción del miedo* Incide México. (capítulo 3)

<sup>14</sup> El acceso al *Observatorio Nacional de la Violencia y la Criminalidad* es libre [www.minterior.gub.uy](http://www.minterior.gub.uy)



- 4) Apertura de una *vía Institucional* para el aporte de información a los medios de comunicación.
- 5) Incorporación de *un componente basado en evidencia* al debate público sobre seguridad ciudadana.
- 6) Aportar insumos para la implementación de los acuerdos producidos en el marco institucional del MERCOSUR, estableciendo diagnósticos comparados sobre los fenómenos de la violencia y la criminalidad en los diversos países, compatibilización de encuestas de opinión pública sobre “victimización” y creación de un observatorio regional sobre la aplicación de experiencias en materia de políticas de prevención del delito.

En el plano de la planificación institucional estratégica y operacional para las políticas de seguridad ciudadana los productos del *Observatorio Nacional de la Violencia y la Criminalidad* representan un aporte clave para la modernización de la gestión y elaboración de políticas.

El carácter político y mercantil que asume *la información* sobre la violencia y la criminalidad constituyen tamices a través de los cuales el valor de la información “dura” producida por las fuentes oficiales deberá abrirse camino como fuente confiable, aún con la conciencia de los déficit del registro policial respecto a la criminalidad y la violencia efectivamente existente en el tejido social.

## 2 Normativa, formación, gestión y estructura policial

*Democratización en la normativa.* En el plano normativo el primer paso ha sido eliminar todas aquellas normas contrarias a la Constitución de la República que fueron establecidas a través de un sistema aluvional y caótico de normas y decretos, buscando la recuperación de un enfoque de derechos en la actuación policial donde, en especial, el recurso de la fuerza resulte racional, proporcional y utilizada de manera gradual.

La elaboración de una nueva Ley Orgánica Policial, un Código de Ética Policial y una nueva Ley de Procedimiento Policial constituyen tres piezas de una arquitectura normativa que busca dar respuesta a las demandas de democratización del sistema institucional, racionalización del uso de los recursos humanos y una nueva reingeniería organizativa. Tales objetivos representan antiguas demandas de las fuerzas policiales. Para la elaboración de los textos referidos se han constituido ámbitos de consulta entre integrantes de diferentes niveles de las jerarquías ejecutivas de las fuerzas policiales (Jefes y Jefas departamentales, Directores y Directoras Nacionales), calificados representantes de ámbitos académicos (Cátedra de Derecho Laboral de la Facultad de Derecho, entre otras), representantes de las organizaciones sociales de la Policía, representantes políticos y del Ministerio del Interior. La estrategia reformista en este plano se apoya en la calificación de las propuestas y al mismo tiempo en la búsqueda de un fuerte consenso interno y político.

Se ha puesto especial énfasis en la necesidad de contar con un *corpus de información*, hasta ahora inexistente, relativo al diagnóstico del estado de situación de las relaciones laborales y la estructura normativa que las acompaña. Para ello se desarrolla un Primer Censo de Funcionarios, que se implementará mediante un Convenio con la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República. Con base en el Censo se implementará también una Encuesta referida a una diversidad de tópicos vinculados a múltiples dimensiones subjetivas referidas a la función policial (percepciones acerca de la Institución, la calidad del trabajo, el delito, el crimen, la sociedad, la imagen de “enemigos”, entre otros).

*Las relaciones de género en la modernización de las instituciones de seguridad.* Un aspecto relevante de la búsqueda de un nuevo diseño conceptual e institucional lo representa un espacio de intercambio y reflexión sobre los temas de género establecido con las autoridades políticas y ejecutivas del Ministerio del Interior, que ha definido líneas de trabajo para incorporar la perspectiva de género a las políticas, planes y programas que desarrolla la Institución<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> El espacio de diálogo fue una iniciativa conjunta de la Fundación Friedrich Ebert (FESUR) el Ministerio del Interior y el Instituto Nacional de las Mujeres que funcionó a lo largo del año 2005. La importancia acordada por el conjunto de las instituciones involucradas en este proceso se

En ese marco se ha desarrollado un sistema piloto de formación para las y los funcionarios de las Comisarías de la Familia y la Mujer de manera de calificar, revalorizar y dignificar la función que cumplen, en convenio con la Escuela de Funcionarios/as Públicos/as del la Organización Nacional del Servicio Civil de la Presidencia de la república y el Instituto Nacional de las Mujeres del Ministerio de Desarrollo Social.

Las principales medidas programáticas tendientes a la equidad de género definidas en el “espacio de intercambio” son las siguientes: a) Reclutamiento, selección y promoción equitativas; b) Formación y capacitación en condiciones de equidad para hombres y mujeres; c) Consideración y apoyo al ejercicio de la maternidad y la paternidad; d) Asignación de tareas según competencias, aptitudes y aspiraciones; e) Erradicación del acoso sexual y moral; f) Prevenir y sancionar situaciones discriminatorias; g) Trato respetuoso y equitativo; h) Sistema de información sobre los temas de género; i) Diseño de una política Institucional que integre la temática de género.

*Formación y profesionalización.* De acuerdo a los objetivos estratégicos de una profunda reforma en el plano de la formación profesional se han suscripto convenios de mediano plazo con agencias de cooperación internacional (AECI). El eje del proyecto en desarrollo es el fortalecimiento y racionalización de los centros de formación y perfeccionamiento sobre la base de una Unidad de la Doctrina Docente, así como un importante aporte de infraestructura para la Escuela Nacional de Policía.

Tanto en el plano curricular como normativo la aspiración es contar, al final del actual período, con documentos consolidados y consensuados que sirvan como

---

desprende de la representatividad de las y los integrantes del espacio de intercambio: Jefe de Policía de Montevideo, Jefa de Policía de San José, Directora Nacional de Migraciones, Directora Nacional de Identificación Civil, Director Nacional de Sanidad Policial, Sub-Director Escuela Nacional de Policía, Sub-Directora Nac. de Asistencia Social Policial, Jefe de Guardia de Coraceros, Jefe de Estudios de la Escuela Nacional de Policía, Director Departamento de Datos, Estadística y Análisis, Jefa de Almacenes del Hospital Policial, Escuela Departamental de Policía, Departamento Personal del M. del Interior, Asesores del Ministro del Interior, Directora Instituto Nacional de las Mujeres, Asesora Instituto Nacional de las Mujeres, Coordinadora Área de Género FESUR.

base para las reformas propuestas y constituyan compromisos consistentes para las futuras administraciones.

Simultáneamente a ese proceso de mediano plazo, los nuevos llamados a ingreso a la fuerza policial se han instrumentado mediante concursos establecidos según criterios que permitan preservar el perfil de profesionalidad de la fuerza.

*Planificación, ejecución y operativa.* Un nuevo enfoque de conducción política y operativa se empezó a articular desde la Dirección de la Secretaría General del Ministerio y un revalorado Estado Mayor Policial. Entre otros resultados se pueden anotar:

- a) la elaboración de informes sobre la relación existente entre el personal, el perfil de los cargos existentes y vacantes, y el perfil delictivo a nivel micro (departamental y barrial);
- b) el diseño de un plan estratégico para la conformación de un sistema de información nacional a partir de un sistema llamado OCIT (Oficina Centralizadora de Información Táctica);
- c) una nueva metodología de trabajo en las instancias preparatorias del Presupuesto y de la Rendición de Cuentas<sup>16</sup> con la incorporación de componentes participativos (reunión de la Dirección General de Secretaría, la Gerencia Financiera del Ministerio del Interior, el Estado Mayor Policial y la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, en consulta permanente con los Jefes de Policía y los Directores Nacionales, incorporándose en los últimos meses el Departamento de Datos, Estadísticas y Análisis del Ministerio del Interior para compatibilizar y normalizar los principales indicadores de gestión policial (medidos a través de los índices delictivos y del trabajo policial sobre personas);
- d) elaboración de diferentes planes permanentes de operaciones (PPO), para el manejo de situaciones de conflicto

---

<sup>16</sup> Refiere a las instancias legislativas de discusión del gasto estatal, que se realizan cada cinco años (Presupuesto) y se corrige anualmente (Rendición de Cuentas), bajo la conducción del Ministerio de Economía y Finanzas y la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la Presidencia de la República.

- e) redistribución de personal, asignación de mayor cantidad de personal ejecutivo a tareas de despliegue operativo.
- f) reorganización de la Dirección de Seguridad y potenciación de la figura del Comisario como referente barrial;
- g) nuevo despliegue de la Dirección de Investigaciones en operaciones preventivas en zonas con gran incidencia del delito y diversidad de modalidades;
- h) definición de la misión sustantiva para la Dirección de Información e Inteligencia en el combate al crimen organizado, al lavado de activos, a las falsificaciones, las organizaciones dedicadas a la faena clandestina en gran escala (abigeato) y a los delitos complejos;
- i) redimensionamiento del trabajo de la Dirección General de Represión del Tráfico Ilícito de Drogas.

*Políticas penitenciarias* Se ha elaborado un plan estratégico para el sistema carcelario consistente en ; a) terminar con la crisis humanitaria del sistema (con búsqueda de soluciones de fondo para el hacinamiento, la alimentación y la salud)<sup>17</sup>; b) mediante Ley Presupuestal se prevé la creación de un sistema penitenciario nacional; c) Creación de un Instituto Nacional de Rehabilitación como órgano rector y como dirección y administración de todos los establecimientos de rehabilitación del país fuera del Ministerio del Interior, concluyendo la perversa situación en la cuál una Policía no preparada para el tratamiento penitenciario, sino para labores preventivo-represivas, esté a cargo de las poblaciones reclusas.

*Centro de Atención a las Víctimas.* En el texto de la referida Ley de Humanización del Sistema Carcelario (Nº 17.897) se crea el Centro de Atención a las Víctimas de la Violencia y el Delito como parte de la Dirección Nacional de Prevención

---

<sup>17</sup> En este contexto, desde un primer momento se han tomado distintas medidas para mitigar los problemas de hacinamiento, resolver las carencias de salud penitenciaria y mejorar sustancialmente la dieta alimentaria de los presos. Como decisión de Gobierno más relevante sobre este asunto se produjo la Ley Nº 17.897 que establece un régimen excepcional de libertad provisional y anticipada, fortalece el rol institucional del Patronato Nacional de Encarcelados y Liberados, introduce modificaciones al Código del Proceso Penal y a la Ley de Seguridad Ciudadana, crea el régimen de redención de la pena por trabajo o estudio.

Social del Delito. Dicho Centro tendrá como función principal la asistencia primaria a las víctimas y sus familias, así como la promoción de sus derechos y la prevención.

### 3 Convivencia, seguridad y participación social

*Lo formal y lo informal en la participación social.* Se ha impulsado o apoyado la creación de comisiones honorarias especializadas, como la Comisión de Seguridad en el Transporte, la Comisión para la Seguridad en el Deporte y la Comisión de Seguridad Rural<sup>18</sup>. Sin embargo el aspecto más novedoso fue un sistema de reuniones con entidades sociales locales a partir de las cuales se sentaron las bases para el diseño de un proyecto de cooperación internacional (PNUD) que tiene por resultado el inicio de un proceso de instalación de Mesas Locales para la Convivencia y Seguridad Ciudadana.

El concepto clave de las estrategias de participación social en las políticas de seguridad que promueve el Ministerio del Interior es apostar a la ciudadanía autoorganizada. “Las Mesas Locales para la Convivencia y Seguridad Ciudadana están integradas desde la sociedad civil por las organizaciones que ya existen, esa es una diferencia, no vamos a crear desde el Estado instancias de participación (...) el Estado debe trabajar con la sociedad civil que tiene, que existe, no me gusta que el Estado se meta en forma de organización social y mucho menos en temas tan delicados como los de seguridad ciudadana.” (Viceministro del Interior)<sup>19</sup>.

Se trata de una propuesta innovadora, surgida de las agencias estatales relacionadas con la seguridad pública, que va a la búsqueda de una ciudadanía activa que reconozca, debata, y racionalice en forma colectiva los conflictos de convivencia, las maneras que éstos afectan –o no- la seguridad y las estrategias para resolverlos. Los ejes de la propuesta son:

---

<sup>18</sup> Ver [www.minterior.gub.uy](http://www.minterior.gub.uy)

<sup>19</sup> Entrevista a Juan Faroppa Subsecretario del Ministerio del Interior. Radio El Espectador 04.05.2006. [www.espectador.com](http://www.espectador.com)

- a) territorialización y localización de los ámbitos de debate,
- b) especificación de los problemas a abordar,
- c) compartir la definición de prioridades,
- d) no diluir las responsabilidades institucionales ni transferirlas a la ciudadanía.

Los objetivos de las Mesas Locales de Convivencia y Seguridad Ciudadana están definidos en tres ítems<sup>20</sup>:

- a) continuación y afirmación del proceso de mejora en la prestación de los servicios policiales;
- b) prevención social a través de programas multisectoriales focalizados que atiendan situaciones de vulnerabilidad y aborden causalidades de la violencia;
- c) prevención situacional para recuperar espacios los públicos locales y su utilización en un adecuado clima de convivencia.

La integración contempla la presencia de representantes del Ministerio del Interior (el Comisario del lugar), de los gobiernos locales y de las organizaciones sociales “que deseen integrarse”. También se convoca a otras instancias de la administración estatal que resulten pertinentes. A partir de la integración de las Mesas Locales se elaborará, en debate abierto con todos quienes participan, un documento de *Compromisos para la Convivencia y Seguridad Ciudadana* donde constan definiciones “claras respecto a metas, obligaciones de las instituciones y el cronograma de ejecución”. Finalmente los “*Compromisos*” deben ser validados en actos públicos convocados a tales efectos<sup>21</sup>.

Más allá del campo específico desde el cual se formula la propuesta –el de los organismos estatales responsables de la seguridad- ésta contiene en su articulación *un programa* de recuperación de algunas cualidades inherentes a una ciudadanía democrática: el debate y la deliberación, la búsqueda de acuerdos, el uso compartido del espacio público, el respeto de las autonomías y la

---

<sup>20</sup> Orden de Servicio N° 12/06 de 9 de mayo de 2006, del Ministerio del Interior.

<sup>21</sup> Ídem anterior.

responsabilización tanto institucional como personal por los bienes colectivos, entre otros.

### **Algunas reflexiones finales**

Dada la polisemia del sistema seguridad-inseguridad el éxito de políticas específicas destinadas a proveer *mayor seguridad* no es condición suficiente para hacer retroceder la *sensación de inseguridad ciudadana*. Las agencias estatales y los partidos políticos progresistas no pueden desentenderse de una ni otra dimensión y están perentoriamente desafiados a luchar por el despliegue de una racionalidad política y una pedagogía social que ayude a romper la homologación entre ambos campos. La sensación de inseguridad ciudadana, el sentimiento de inseguridad de los habitantes de un Estado se produce y reproduce con un nivel significativamente importante de independencia respecto a las políticas específicas vinculadas a la prevención represión del crimen y la delincuencia. Esta es una piedra angular para reflexionar e implementar políticas tendientes a construir un nuevo pacto social y de convivencia pública, con un destacado lugar para la sociedad auto organizada. En esa dirección se ubican algunas iniciativas reseñadas en el presente estudio.

Es notorio el esfuerzo de las autoridades por realizar intervenciones inmediatas frente a los problemas cotidianos de la población que es amenazada por nuevas formas o dimensiones de delito, criminalidad o violencia (material y simbólica), al tiempo que se despliega una estrategia de mediano plazo para dar cuenta de las principales necesidades institucionales para lograr una satisfacción sustentable del derecho colectivo a vivir en el pleno goce de un estado de derecho.

También es evidente la existencia de un conflicto entre los objetivos de mediano y corto plazo. En esa *articulación conflictiva de tiempos* se extreman las tensiones entre la “demanda de seguridad” y el diseño, implementación y despliegue de una política de seguridad pública nueva y democrática.



Este conflicto trae a primer plano algunos “pendientes” relacionados con las políticas de seguridad progresistas. Ellos son:

- a) definiciones doctrinarias claras, explícitas y públicas en materia de seguridad-inseguridad;
- b) puesta en juego de los principales liderazgos partidarios e institucionales para el debate de las orientaciones y las políticas;
- c) congruencia en torno a las prioridades de gobierno en materia de políticas de seguridad;
- d) consolidación de lealtades y confianzas mutuas entre el mando político y las fuerzas policiales;
- e) descenso de la presión y la sobre-demanda sobre la fuerza policial en materia de sensación de inseguridad;
- f) asunción de responsabilidades en el debate público por parte de diferentes ámbitos del Estado a los cuales les competen temas que, no siendo del campo de la seguridad, son percibidos y promovidos como asuntos de seguridad;
- g) la búsqueda de un nuevo nivel de protagonismo y compromiso entre el gobierno, la academia y la sociedad civil en los debates, la formulación de políticas y compromisos en temas relacionados con el complejo seguridad-inseguridad;
- h) el debate y la construcción de una nueva relación con los agentes de la comunicación de masas respecto a la violencia y la criminalidad como espectáculo público.

La anterior no quiere ser una enumeración jerarquizada de problemas a resolver, sino apenas el registro de algunos de los núcleos en torno a los cuales, entiendo, se va jugando en forma específica, pero también en sus enlaces y dependencias mutuas, la ruptura del continuo conceptual y político *percepción de inseguridad – seguridad ciudadana*, para dar paso a un proceso de construcción de doctrinas y políticas de seguridad gestionadas democráticamente y de orientación ciudadanista.