

Atemorizados y armados

Algunas reflexiones acerca de las experiencias y los discursos institucionales de «seguridad ciudadana» a veinte meses de gobierno del Frente Amplio

RAFAEL SANSEVIERO



A N Á L I S I S Y P R O P U E S T A S

**FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG**

REPRESENTACIÓN EN URUGUAY

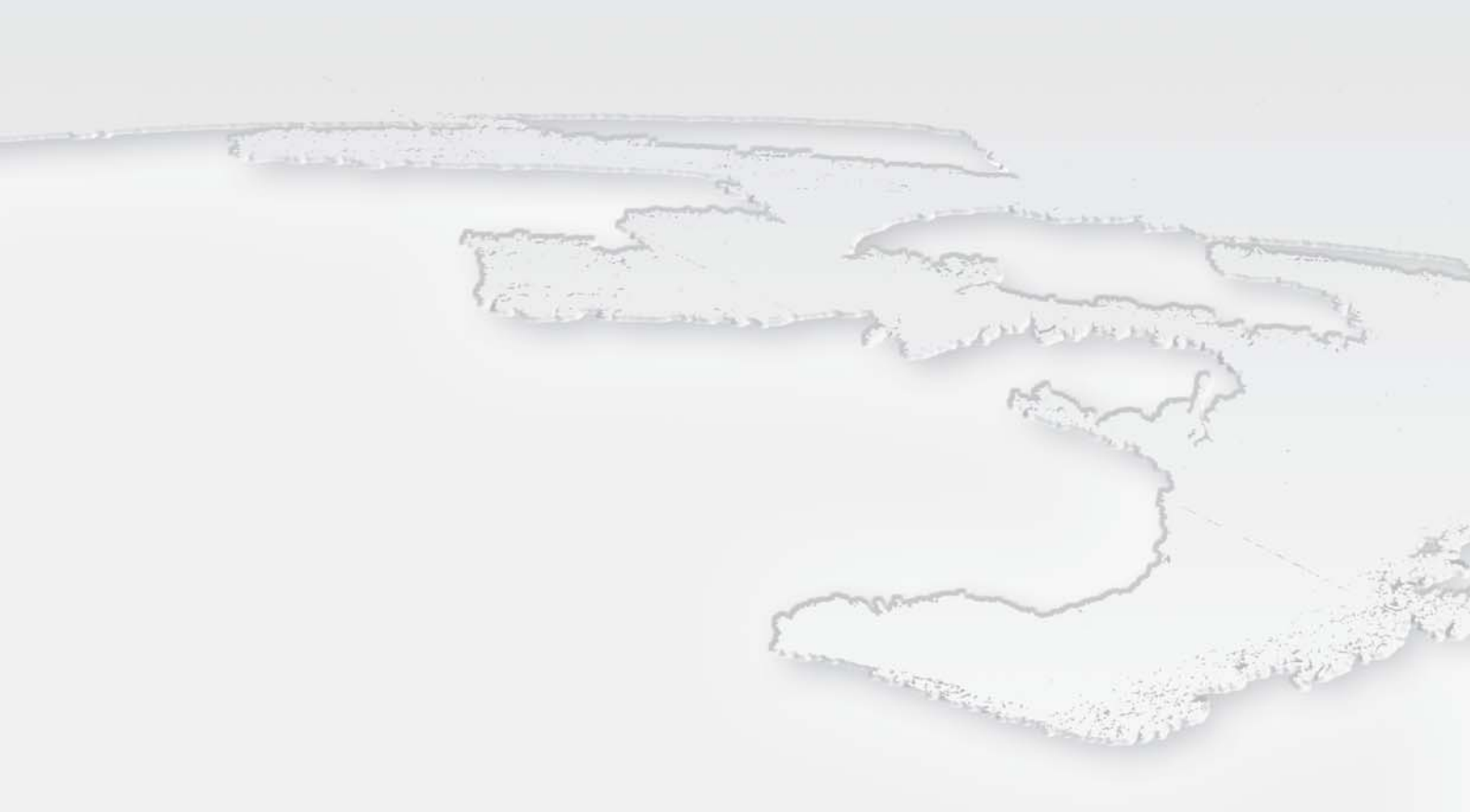
Democracia, Género y Equidad: aportes para el debate sobre los mecanismos de acción afirmativa	CONSTANZA MOREIRA NIKI JOHNSON
El Sobreendeudamiento Soberano en Debate	JORGE JAURI
Ciencia, tecnología e innovación para el desarrollo	PROGRAMA CIENTIS
Fragmentación Socioeconómica y Desigualdades: Desafíos para las Políticas Públicas	DANILO VEIGA ANA LAURA RIVOIR
Cancún y las Promesas Incumplidas. Los Países Pobres se Rebelan en la OMC	ALMA ESPINO SOLEDAD SALVADOR
Mercociudades y la IX Cumbre de Montevideo: La Emergencia de un Nuevo Actor de la Integración Regional	DANIEL CHASQUETTI
La Izquierda Uruguaya y la Hipótesis del Gobierno. Algunos Desafíos Político-Institucionales	GERARDO CAETANO JUAN PABLO LUNA JAIME YAFFÉ RAFAEL PIÑEIRO
Uruguay en la Región y en el Mundo: Conceptos, Estrategias y Desafíos	PROGRAMA DE INSERCIÓN INTERNACIONAL E INTEGRACIÓN REGIONAL
Notas a Propósito de los Desafíos del Movimiento Sindical Uruguayo	CRISTINA ZURBRIGGEN NATALIO DOGLIO LUIS SENATORE
Políticas Públicas de Comunicación: El ausente imprescindible	GUSTAVO GÓMEZ
Desafíos y Dilemas de la Izquierda en la Antecámara del Gobierno	GABRIEL PAPA
La Asociación Interregional MERCOSUR-UNION EUROPEA: desafíos del proceso de negociación	CECILIA ALEMANY
Pobreza y desigualdad en Uruguay. Claves para el diseño de un programa de superación de la pobreza extrema	GUSTAVO DE ARMAS
La larga marcha hacia la igualdad social	NELSON VILLARREAL
Hacia una Nueva Ley de Negociación Colectiva	
¿Nuevas? Estrategias de Relacionamento entre Empresarios y Gobierno	LILIANA PERTUY
Los Retos de una Nueva Institucionalidad para el MERCOSUR	GERARDO CAETANO
¿Qué MERCOSUR necesita Uruguay? ¿Qué Uruguay necesita el MERCOSUR?	GERARDO CAETANO MARCEL VAILLANT
Desafíos institucionales del MERCOSUR	ALVARO PADRÓN
Mercociudades: una apuesta al Mercosur	HUGO GANDOGLIA RUBÉN GENEYRO
Apuntes y propuestas para una reforma parlamentaria en el Uruguay	GERARDO CAETANO

Los trabajos que publicamos son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no representan necesariamente el pensamiento de la Fundación Friedrich Ebert. Se admite la reproducción total o parcial, a condición de mencionar la fuente y se haga llegar un ejemplar.

Atemorizados y armados

Algunas reflexiones acerca de las experiencias y los discursos institucionales de «seguridad ciudadana» a veinte meses de gobierno del Frente Amplio

RAFAEL SANSEVIERO¹



diciembre 2006

A N Á L I S I S Y P R O P U E S T A S

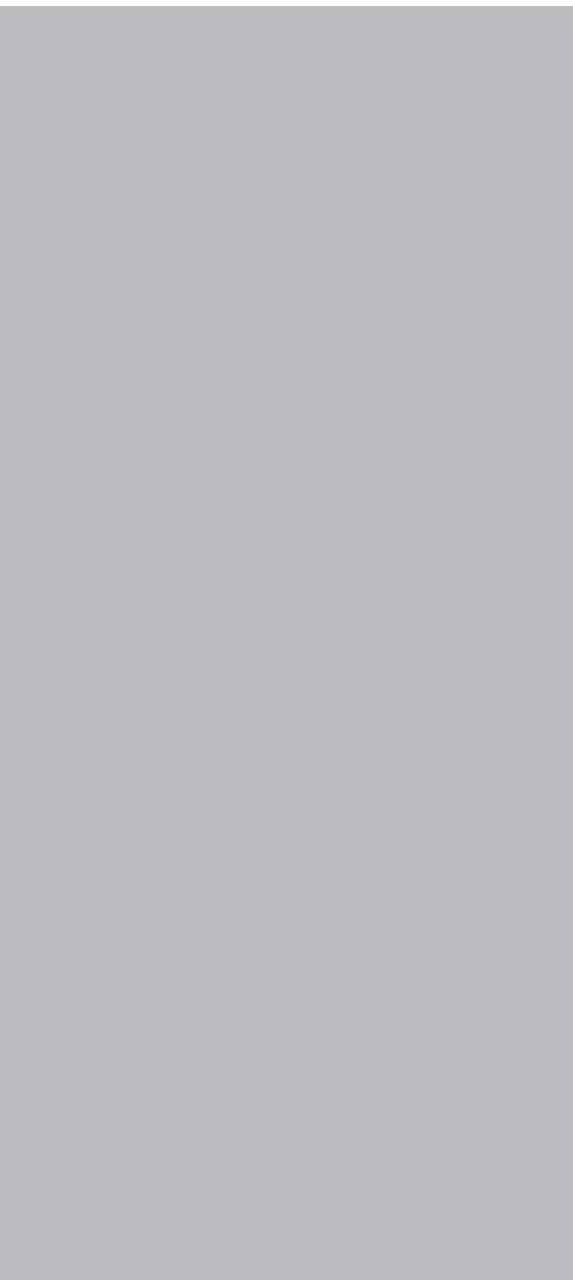
¹ Coordinador del Programa de Seguridad Ciudadana de FESUR.

FRIEDRICH EBERT STIFTUNG
FESUR – Representación en Uruguay
Plaza Cagancha 1145, piso 8
Casilla 10578, Suc. Pluna
e-mail: fesur@fesur.org.uy
<http://www.fesur.org.uy>
Tels.: [++598 2] 902 2938 / 39 / 40
Fax: [++598 2] 902 2941

Realización gráfica integral: www.glyphosxp.com
ISSN: 1510-964X

Índice

INTRODUCCIÓN	6
1. EL MIEDO AMBIENTE	8
1.1 Asustados y armados	10
1.2 La «muerte de proximidad»	10
2. DIAGNÓSTICO BÁSICO Y OBJETIVOS INSTITUCIONALES AL INICIO DEL NUEVO GOBIERNO	11
2.1 Entre la alarma del discurso y la inercia de las políticas	11
3. HITOS DE UNA ESTRATEGIA PARA UNA NUEVA POLÍTICA DE SEGURIDAD CIUDADANA	13
3.1 Producción y gestión de información sobre criminalidad y violencia	13
3.2 Normativa, formación, gestión y estructura policial	14
3.3 Convivencia, seguridad y participación social	16
4. REFLEXIONES FINALES	19
5. TRES PUNTOS DE AGENDA INMEDIATA	21
<i>Anexo I</i>	22
<i>Anexo II</i>	26



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 Castel²

El presente trabajo se basa en los contenidos de documentos del gobierno uruguayo, 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, y muy especialmente los contenidos de las discusiones sostenidas en el marco del Grupo de Trabajo (GT) establecido en el ámbito de la Fundación Friedrich Ebert³. Como parte de las iniciativas surgidas en el marco del GT, se realizaron tres Seminarios («Miedos, Criminalidad y Violencias ¿qué tienen para decir las Ciencias sociales?» realizado el 21 y 22 de agosto, «La violencia y el delito como espectáculos públicos» con la presencia de Germán Rey el 17 de octubre y «Ho-

micidios y Seguridad Ciudadana en Uruguay» realizado el 7 de diciembre). Se trató de una secuencia de momentos de trabajo que abarcaron el año 2006 y cuyos objetivos fueron:

- a. aportar a la construcción de un nuevo nivel de reflexión, conocimiento y elaboración conceptual en base a un colectivo de personas provenientes de diferentes disciplinas, trayectorias y experiencias;
- b. promover un proceso de difusión de información relevante;
- c. contribuir a la interacción entre el campo gubernamental y no gubernamental;
- d. proyectar nuevas voces públicas acerca del complejo seguridad–inseguridad;
- e. formular recomendaciones.

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

³ Ver integración de Grupo de Trabajo en Anexo.

Introducción

A veinte meses de gobierno de izquierda en Uruguay se hacen visibles tensiones y conflictos a partir de la pretensión de desplegar una estrategia de mediano plazo para renovar las fuerzas de seguridad en el plano doctrinario, institucional y de gestión, en un contexto cultural sobresaturado por una demanda inmediata de mayor «seguridad ciudadana».

El objetivo del Frente Amplio es 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»⁴.

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 uruguaya⁵; de manera que

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

5 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.

los obstáculos a la implementación de su programa no derivan de la correlación de fuerzas.

El nudo estratégico a desatar parece ser como articular una estrategia de reforma radical de las fuerzas responsables por la seguridad pública, al tiempo que se intenta dar respuesta,

con esas mismas fuerzas, a una hipertrofiada demanda de mayor seguridad que, entre otros resultados menos tangibles, se traduce en que Uruguay se ubica a la cabeza de los países de América Latina en el porcentaje de personas privadas de la libertad y en posesión de armas de fuego, respecto al total de habitantes.

(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).

1.

El miedo ambiente

Todas las agencias políticas, incluida la izquierda gobernante, tributan a la necesidad de mostrarse sensibles y revelarse eficientes frente a la evolución de una opinión pública crecientemente cautiva en un *miedo ambiente* donde como sostiene Virilio «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»⁶. En un breve estudio sobre las noticias de prensa acerca de violencia e inseguridad entre diciembre de 2005 y marzo de 2006, se percibe al discurso de la (in)seguridad subordinando toda racionalidad. Tanto para los voceros de gobierno como de la oposición la palabra inseguridad obscurece el valor de los datos du-

ros. 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.»⁷

La mayor demanda y el *discurso de la seguridad* han obtenido un lugar en el espacio público uruguayo cualitativamente tan relevante como

6 Virilio, Paul 2004 en Revista «Ñ» editada por Clarín 26 – 03 – 2005 Buenos Aires.

7 Mainz, Fabbione, 2006 *INSEGURIDAD*, FESUR, Montevideo (copia electrónica).

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 distancia entre la «sensación de inseguridad» y las magnitudes de algunas violencias especialmente relevantes en su construcción se mide, por ejemplo, cuando se reconoce la información acerca de la *violencia letal*: ya sea que se toman como base los datos del Ministerio del Interior (7 homicidios cada cien mil habitantes) o del Ministerio de Salud Pública (5,6 homicidios cada cien mil habitantes) la tasa de homicidios de Uruguay es de las más bajas del continente⁸.

Las fuentes de la subjetividad dominante (el miedo ambiente) pueden rastrearse en factores relacionados con las *características de la época*, con los procesos políticos y culturales del Uruguay bajo la dictadura (1973–1985) y, especialmente en la post dictadura (1985 – 2005).

Desde las ciencias sociales se advierte que «... el miedo, la inseguridad, la violencia pasaron a ser factores importantes en la cohesión social de los uruguayos...⁹» y que la inseguridad ciudadana como discurso y como sensación es un «vehículo» de un sistema de tensiones sociales una de cuyas características es la «ausencia de actores que se le opongan organizadamente»¹⁰. Por su parte agentes del Poder Judicial señalan que

la población parece no percibir que en comparación con sociedades que se estiman bastante más inseguras que la nuestra el nivel de persecución y castigo del delito en el Uruguay, es comparativamente bastante efectivo».¹¹

Otros factores de prestigio del discurso de la inseguridad deben buscarse 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.

Desde poco después del restablecimiento democrático (1985) el núcleo duro de las estrategias dominantes en el plano de la seguridad ciudadana pasó a ser 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»¹². 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 prisión¹³. Algunos resultados de esta estrategia *consensual* se pueden «leer» en el aumento de la población carcelaria, que entre 1990 y 2004 se incrementó 156 % provocando una crisis humanitaria dentro del sistema penitenciario¹⁴. Durante el mismo período, como confirmación uruguaya de la

8 **Donnangelo, Javier** 2006, *Magnitudes y patrones de violencia letal en Uruguay* (Informe Técnico) presentado en Seminario realizado por FESUR y el Ministerio del Interior el 7 de diciembre de 2006, Montevideo.

9 **Rico, Alvaro** 2006 *Violencia Simbólica y proceso sociopolítico*, Ponencia presentada en el Seminario *Miedos, Violencias e Inseguridad en el Uruguay ¿Qué tiene para decir las ciencias sociales?* FESUR, agosto de 2006, Montevideo.

10 **Domínguez, Pablo** *Apuntes sobre la sensación térmica, Hacia una teoría de la determinación estructural del temor ciudadano*. Ponencia presentada en el Seminario *Miedos, Violencias e Inseguridad en el Uruguay ¿Qué tiene para decir las ciencias sociales?* FESUR, agosto de 2006, Montevideo.

11 **Mirabal, Gustavo** en Ponencia presentada en el Seminario *Homicidios y Seguridad Ciudadana en Uruguay*, FESUR, diciembre de 2006, Montevideo

12 Para ampliar ver Exposición de Motivos de Ley 16.707 en www.parlamento.gub.uy

13 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.

14 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

inocuidad de las estrategias punitivas frente a la criminalidad, algunos delitos como la Rapiña aumentaron 176 %.

1.1 Asustados y armados

Un dato que no suele aquilatarse en los discursos de la (in)seguridad, que se revela la penetración del miedo ambiente en la vida cotidiana de las y los uruguayos es la magnitud de la posesión de armas por parte de la población civil. Diferentes fuentes coinciden en situar las armas registradas en el entorno de de las seiscientas mil (592923 armas registradas; 385923 personas inscriptas, habiendo entonces 18 armas registradas por cada cien mil habitantes de las cuales 8,3% están en manos de fuerzas armadas y policiales¹⁵). Se presume que un número similar no están registradas «...Uruguay tiene 3 millones de habitantes el 30% estaría armado»¹⁶. Pese a que entre 1995 y 2004 disminuyó la importación de armas casi 75%, en el mismo período aumentó la importación de munición de 34% a 82%¹⁷; esto último es considerado como un indicador del flujo de mercado.

1.2 La «muerte de proximidad»

Otro elemento velado en los discursos de la (in)seguridad se visualiza cuando se aborda la problemática de los homicidios ya no como eventos homogéneos sino a través una propuesta teórica y practica como la ya comentada anteriormente (Donnangelo).

El análisis cruzado de los motivos–circunstancias de los homicidios y la relación entre la víctima y el victimario permite una aproximación operativa (tal vez preventiva) a esta forma extrema de violencia.

Los homicidios producidos en el período 2003–2004 por lo que se definen como motivos «instrumentales» (Rapiña/Hurto, 15% y Delincuente abatido por particular, 3%) totalizan 18%. Los producidos por llamados motivos «expresivos» alcanzan 58% (Disputas–discusiones riñas, 39%; conflictos de pareja, 17%; maltrato infantil, 1%; violación 1%). En cuanto la relación con el autor solo 24% carecía de relación previa, en tanto para 62% se trató de una persona próxima (16% pareja o ex pareja; 9% otro familiar; 36% amigo o conocido). En un análisis más refinado respecto a la cualidad del vínculo dentro del grupo de familiares se tiene que 64% son parejas o ex parejas; 16% hijo/hijastro; 4% hermano/a; 4% padre/madre; 12% otro parentesco). Finalmente se tiene que en los casos donde la relación era de pareja o ex pareja 74% de las víctimas son mujeres y 26% son hombres¹⁸.

Cabría agregar, aunque no forma parte del estudio referido que, en muchos casos que los hombres resultan víctimas de un homicidio en el marco familiar, se trata de una situación que sobreviene en el marco de episodios de violencia interpersonal protagonizadas por la víctima del homicidio.

¹⁵ Zúñiga, Liza 2006 *Armas pequeñas y livianas en el Cono Sur, diagnóstico de situación* FLACSO, Santiago de Chile.

¹⁶ Reportaje a la Diputada Daisy Tourné publicado en www.desarme.org

¹⁷ Zúñiga, Liza ídem anterior.

¹⁸ En base a Donnangelo, Op. Cit.

2.

Diagnóstico básico y objetivos institucionales al inicio del nuevo gobierno

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

Contradiendo el 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». 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.
- ▶ 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.

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.

3.1 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 conscientes 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»¹⁹. 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 ciudadana²⁰. Algunos de ellos son:

¹⁹ 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)

²⁰ El acceso al *Observatorio Nacional de la Violencia y la Criminalidad* es libre www.minterior.gub.uy

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.
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.

3.2 Normativa, formación, gestión y estructura policial

3.2.1. Democratización. 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 resoluciones administrativas 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 Policial²¹ 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.

²¹ Este Proyecto de Ley se encuentra a discusión del Poder Legislativo; ha sufrido importantes cambios en su articulado que reflejan las tensiones y divergencias de enfoques al interior del propio gobierno.

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).

3.2.2. 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 Institución²².

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 de 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.

3.2.3. 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 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.

3.2.4. 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

²² El espacio de diálogo fue una iniciativa conjunta del Programa de Género de FESUR, el Ministerio del Interior y el Instituto Nacional de las Mujeres que funcionó a lo largo del año 2005. Del mismo participaron Jefes y Jefas de Policía (Montevideo y 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 y la Directora Instituto Nacional de las Mujeres.

- 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 Cuentas²³ 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;
 - 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 organizacio-

- nes 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.

3.2.5. 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)²⁴; 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.

3.2.6. 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 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. 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

²³ 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.

²⁴ 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.

Comisión para la Seguridad en el Deporte y la Comisión de Seguridad Rural²⁵. 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)²⁶.

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:

- 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 ítems²⁷:

- 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 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 efectos²⁸.

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

La experiencia producida a través de las cuatro Mesas Locales instaladas en la ciudad de Montevideo durante 2006 resulta insuficiente para evaluar el desarrollo del programa. Las principales interrogantes están centradas en como se resolverá en cada caso la tensión existente en-

25 Ver www.minterior.gub.uy

26 Entrevista a Juan Faroppa Subsecretario del Ministerio del Interior. Radio El Espectador 04.05.2006. www.espectador.com

27 Orden de Servicio N° 12/06 de 9 de mayo de 2006, del Ministerio del Interior.

28 Ídem anterior.

tre los contenidos hegemónicos que presenta la «necesidad de mayor seguridad» y una estrategia integral de convivencia basada en una reapropiación colectiva de los espacios públicos. Esa tensión se concentra en torno a cómo se producirá la agenda de cada Mesa Local y,

vinculado a lo anterior, en qué medida las organizaciones sociales y los diferentes agencias estatales se apropiarán de un proyecto que es liderado por un ministerio cuya responsabilidad y especialidad es la administración de la fuerza legítima para dirimir conflictos.

4.

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 so-

ciudad 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 des-

pliegue 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.

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.

5.

Tres puntos de agenda inmediata

Las informaciones y debates producidos durante el año 2006 indican la perentoriedad de promover algunas iniciativas tendientes a movilizar a la ciudadanía uruguaya en torno a los que se revelan como núcleos críticos evidentes en relación al complejo seguridad–inseguridad:

- a. Elaborar una estrategia en plano de la comunicación de masas destinada a impactar en los espacios (doméstico y de mayor proximidad) y en las relaciones sociales (pareja, ex pareja, familia) donde efectivamente se producen los eventos de violencia letal.
- b. Trabajar con las agencias del estado y los grupos sociales efectivamente más vulnerables a la violencia letal (especialmente las mujeres y las y los niños/as) en la deslegitimación social de las formas de las violencias ejercidas contra ellas/os.
- c. Desarrollar una campaña de comunicación de masas, que incluya componentes legales y normativos, orientada al progresivo desarme de la población civil.

Anexo I

Cuadros de referencia respecto a *Muerte Letal* tomados de «Magnitud y patrones de violencia letal en Uruguay» de Javier Donnangelo.

GRÁFICO 1.



Fuente: elaborado por el autor a partir de datos del Dpto. de Datos, Estadísticas y Análisis – Min. Interior y de datos del MSP (estadísticas de mortalidad por causas).

Notas: sólo incluye homicidios consumados.

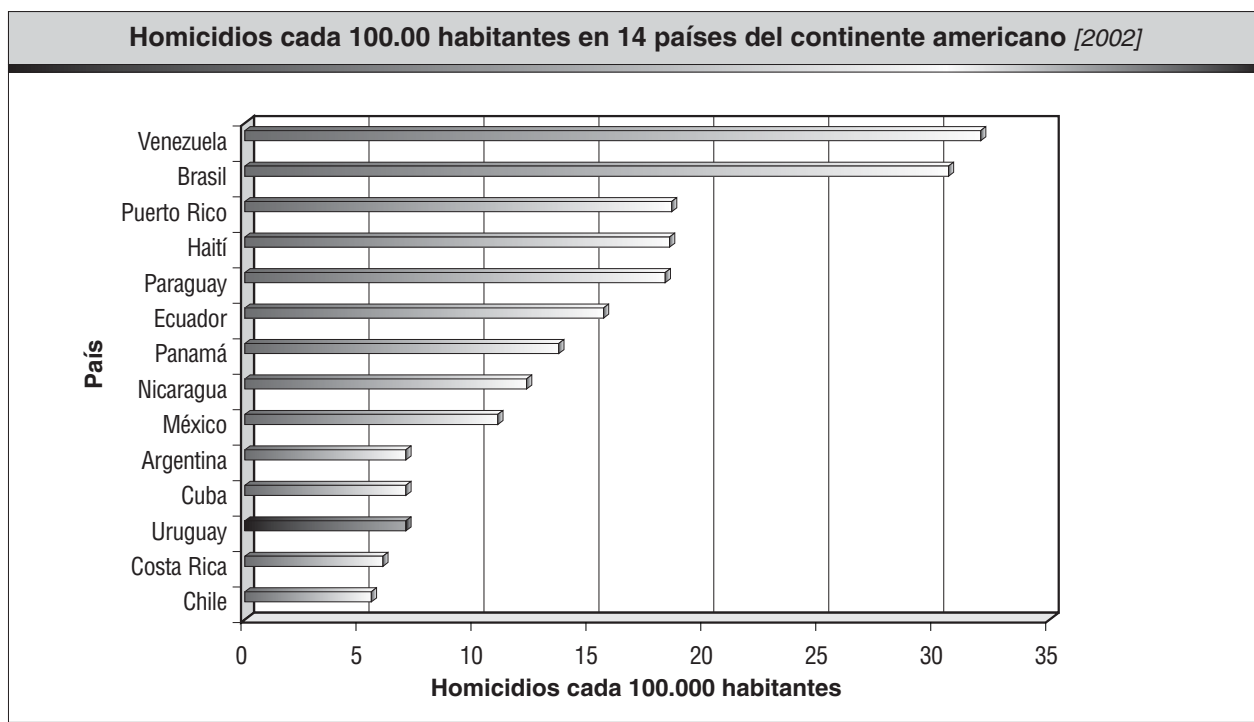
GRÁFICO 2.



Fuente: elaborado por el autor a partir de datos del MSP (estadísticas de mortalidad por causas), del Registro Nacional de Antecedentes del ITF-Poder Judicial y del INAU.

Notas: sólo incluye homicidios consumados; la cantidad de adolescentes internados entre 1990 y 1994 debió ser estimada (ver anexo 2 para una explicación del procedimiento).

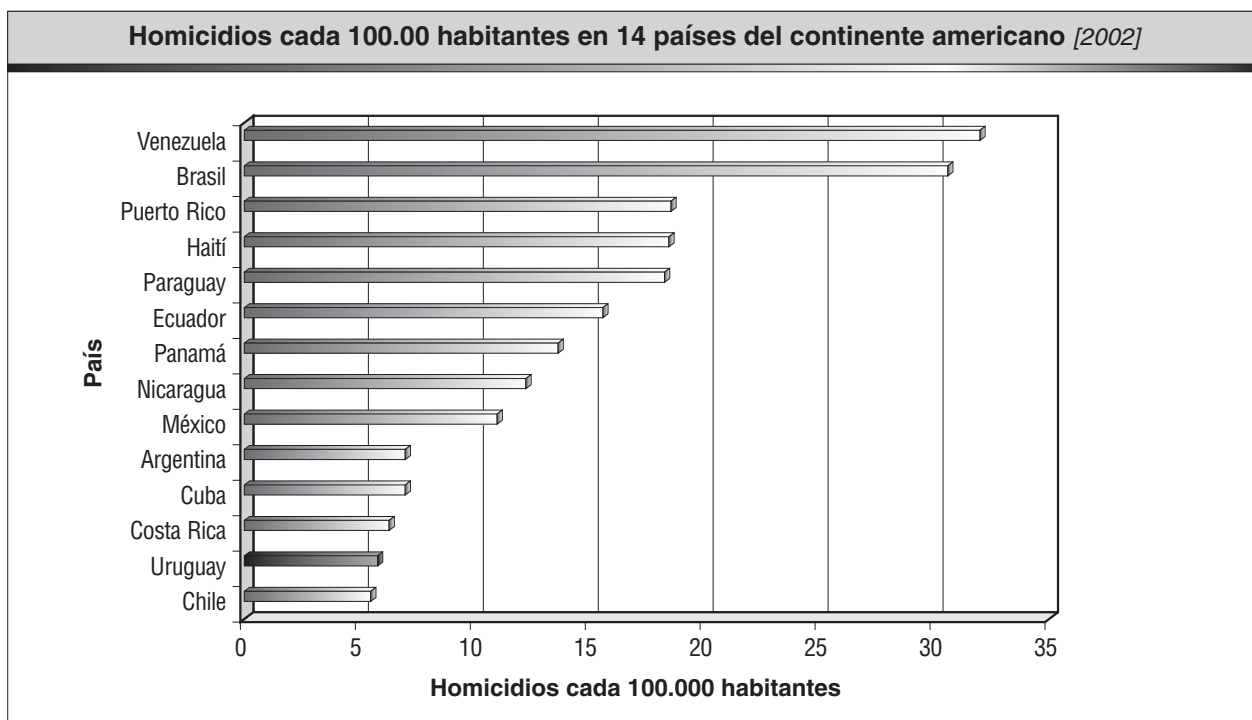
GRÁFICO 3.



Fuente: elaborado por el autor a partir de datos de la Organización Panamericana de la Salud.

Notas: sólo incluye homicidios consumados; los datos correspondientes a Uruguay proceden del Dpto. de Datos, Estadísticas y Análisis - Min. Interior.

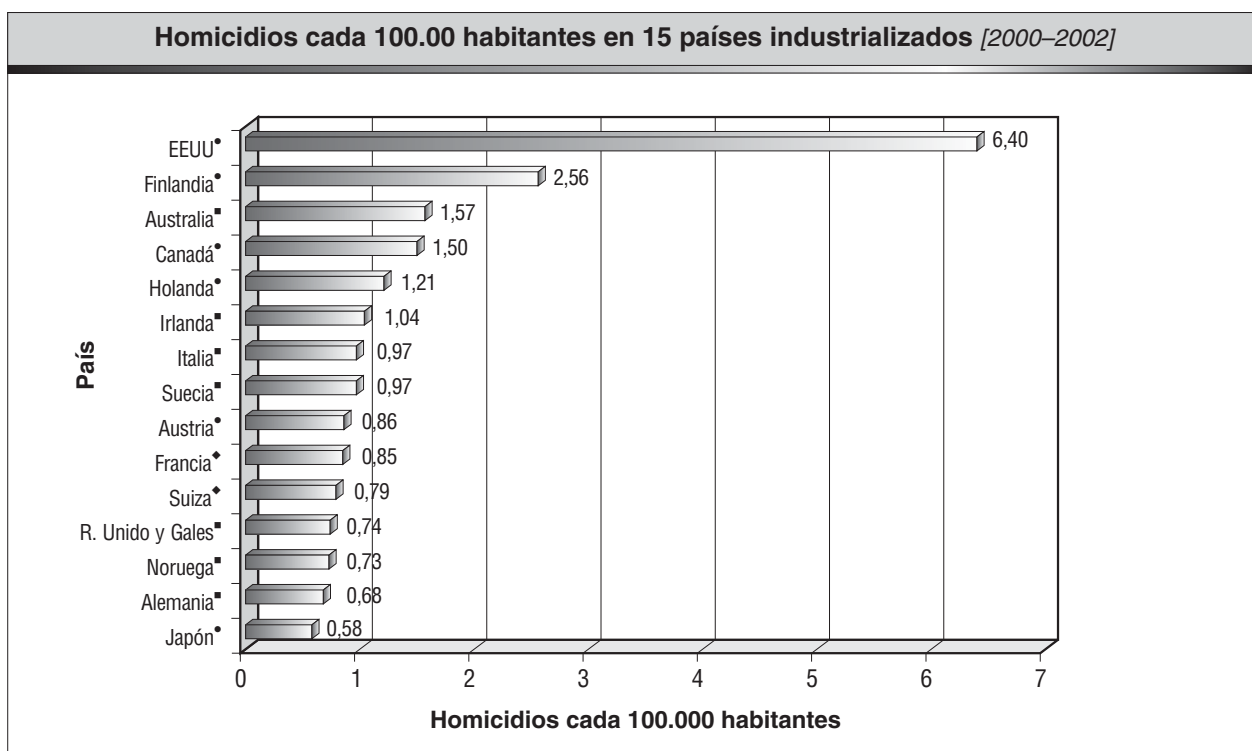
GRÁFICO 4.



Fuente: elaborado por el autor a partir de datos de la Organización Panamericana de la Salud.

Notas: sólo incluye homicidios consumados; los datos correspondientes a Uruguay proceden del Ministerio de Salud Pública (homicidios) y del INE (estimaciones de la población).

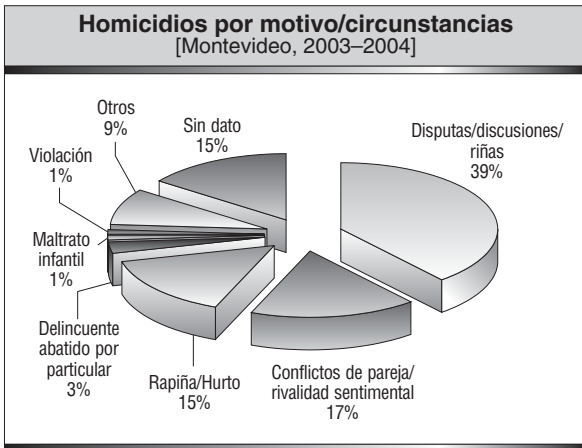
GRÁFICO 5.



Fuente: elaborado por el autor a partir de datos de la Organización Mundial de la Salud.

Notas: ♦: 2000; ■: 2001; ●: 2002; (sólo incluye homicidios consumados).

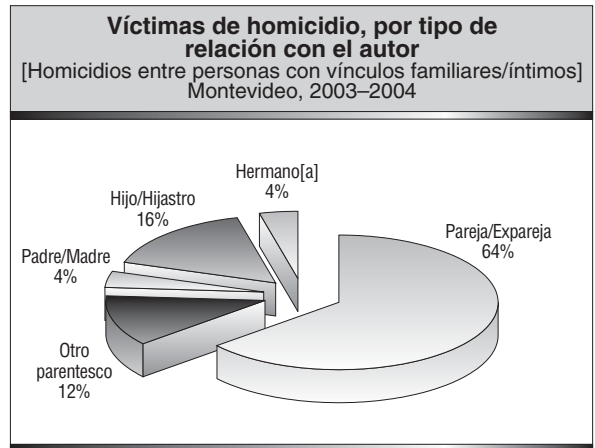
GRÁFICO 6.



Fuente: elaborado por el autor a partir de datos del Sistema de Gestión Policial – Min. Interior.

Notas: sólo consumados; basado en 151 homicidios; datos tomados al 01/03/2006.

GRÁFICO 8.



Fuente: elaborado por el autor a partir de datos del Sistema de Gestión Policial – Min. Interior.

Notas: basado en 49 homicidios; la relación es la de la víctima hacia el/los autor(es); datos tomados al 01/03/2006.

GRÁFICO 7.



Fuente: elaborado por el autor a partir de datos del Sistema de Gestión Policial – Min. Interior.

Notas: basado en 151 homicidios; la relación es la de la víctima hacia el/los autor(es); datos tomados al 01/03/2006.

GRÁFICO 9.



Fuente: elaborado por el autor a partir de datos del Sistema de Gestión Policial – Ministerio del Interior.

Notas: basado en 31 homicidios; datos tomados al 01/03/2006.

Anexo II

Integrantes del grupo de trabajo sobre seguridad ciudadana de Fesur y participantes en reuniones y seminarios

Juan Faroppa

Subsecretario del Ministerio del Interior

Dante Duarte

Jefe de Policía de Tacuarembó

Ricardo Bernal

Jefe de Policía de Montevideo

Graciela López

Jefa de Policía de Maldonado

Robert Parrado

Psicólogo, Comisario, Subdirector de Prevención Social del Delito

Mabel Simoes

Psicóloga social, Casa de la Mujer de la Unión

Aurelio Gómez

Antropólogo, educador

Eleonora Bianchi

Coordinadora de la Región Este del Departamento de Descentralización de la Intendencia Municipal de Montevideo

Cristina Domínguez

Jefa de Policía de Paysandú

Paula Baleato

Socióloga, Instituto de Educación Popular El Abrojo

Alejandro Vila

Asesor del Ministro del Interior

Eduardo Pirotto

Asesor del Ministerio del Interior

Marcelo Rossall

Antropólogo, investigador en el ámbito de la violencia interpersonal en el tránsito

Rafael Paternain

Sociólogo, Director de investigaciones y Estadísticas de Criminalidad Ministerio del Interior

Elena Lagomarsino

Asesora de la Junta Nacional de la Droga

Luis Pedernera

Abogado IELSUR, especializado en derechos de los niños y adolescentes

Carlos Uriarte

Abogado, Director de INTERJ

Florencia Faccio

Antropóloga; especializada en violencia en el deporte

Alma Bolón

Lingüista

Luis Morás

Sociólogo, experto en Seguridad Ciudadana

Guillermo Payseé

Abogado – Servicio de Paz y Justicia

Virgina Varlea

Oficial de Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo

Mauricio Benito

Director de Programas de la Agencia Española de Cooperación Internacional

Javier Miranda

Fortalecimiento Institucional del Ministerio del Interior

Ana Saravia

Fortalecimiento Institucional del Ministerio del Interior

Susana Rostagnol

Red Uruguaya de Autonomías – Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación

Flor de María Meza

Comité Latinoamericano por los Derechos de las Mujeres

Blanca Rodríguez

Periodista

Pedro Cribari

Periodista

Lucy Garrido

Feminista, comunicadora social

Gustavo Gómez

Activista en el campo de las comunicaciones

Joel Rosenberg

Periodista

Silvia Zapata

Intendencia Municipal de Montevideo

Marcelo Pereira

Periodista

Lilian Celiberti

Feminista integrante de Cotidiano Mujer

María Inés de Torres

Ciencias de la Comunicación

Rosario Radakovich

Faculta de Humanidades y Ciencias de la Educación

Ana M^o Mizrahi

Periodista

Hoenir Sarthou

Abogado

Angélica Vitale

Socióloga, feminista

Jorge Campanella

Ministerio de Desarrollo Social – Facultad de Ciencias Económicas y Administración

Laura Nalbarte

Facultad de Ciencias Económicas y Administración

Pablo Domínguez

Facultad de Ciencias Sociales

Miguel Serna

Facultad de Ciencias Sociales

Javier Donnangelo

Instituto Técnico Forense – Ministerio del Interior

Andrea Tuana

Red Violencia Doméstica

Nilia Viscardi

Facultad de Ciencias Sociales

Nicolás Trajtenberg

Facultad de Ciencias Sociales

Javier Marsiglia

Universidad Católica del Uruguay

Alejandro Vila

Ministerio del Interior

Lucía Pérez

Facultad de Ciencias Sociales

Alvaro Rico

Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación

Eduardo de León

IDES

Ariadna Cheroni

Cenfores – Instituto de Niños y Adolescentes de Uruguay

Gustavo Leal

Instituto de Educación Popular El Arojo

María Elena Lournaga

Oficina de Planeamiento y Presupuesto –
Presidencia de la República

Silvia Rodríguez

Facultad de Ciencias Económicas y Administración

Agustín Deleo

Centro Nacional de Rehabilitación

Valeria Grabino

Red Uruguaya de Autonomías – Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación

Carmen Beramendi

Directora del Instituto Nacional de las Mujeres

Aureliano Folle

Periodista

Dr. Gustavo Mirabal

Juez Penal

GABRIEL PAPA	La herencia del neoliberalismo en América Latina y los márgenes de maniobra de los gobiernos progresistas
NELSON VILLARREAL	Los progresistas y las estrategias de desarrollo social a mediano y largo plazo.
CECILIA ALEMANY BEATRIZ LEANDRO	Análisis y propuestas para la participación ciudadana en el MERCOSUR
DANIEL CHASQUETTI	El MERCOSUR y las ciudades
CECILIA ALEMANY BEATRIZ LEANDRO	Análises e propostas para a participação cidadã no MERCOSUL
RAFAEL SANSEVIERO	El Estado y las organizaciones sociales
RAFAEL SANSEVIERO	Atemorizados y armados

