

INFORME DE GESTION DEL MINISTERIO DEL INTERIOR

Cumplidos los primeros diez meses de gestión de Gobierno, se destacan tres rubros principales de evaluación para el Ministerio del Interior: a) situación de la seguridad pública y de la capacidad de respuesta institucional, b) logros alcanzados durante el tiempo mencionado y c) planificación estratégica para el resto del periodo de gobierno.

1. La seguridad pública y el Ministerio del Interior al inicio de la gestión de Gobierno

- *Violencia y criminalidad en el Uruguay contemporáneo*

En los últimos lustros, la criminalidad urbana, la violencia interpersonal y la inseguridad ciudadana se han transformado en serios problemas para la ciudadanía uruguaya. La mayoría de los delitos ha crecido sostenidamente: han aumentado las denuncias de Lesiones y de Violencia doméstica, se han mantenido relativamente constantes los Homicidios y se han incrementado notablemente los Hurtos y las Rapiñas.

Al ritmo de una crisis socioeconómica sin precedentes, entre 1990 y 2004 las Rapiñas han crecido un 176%. Mientras que la pobreza y la inequidad se han instalado como realidad estructural en el país, los Hurtos y los Daños contra la propiedad no han dejado de subir en los últimos años. La fragmentación social de base territorial y la movilidad social descendente han evolucionado en paralelo con el incremento de las personas detenidas, remitidas y procesadas con prisión.

Frente a esta realidad, la percepción ciudadana se ha vuelto cada vez más sensible ante los problemas de la violencia y la criminalidad. Por ejemplo, sobre fines de la década del 80, el 71% de los uruguayos manifestó que el asunto de la delincuencia se había transformado en una “crisis muy grave”. Seis años después, otra encuesta de opinión alertó que el 80% de los uruguayos creía que el país era más violento que 10 años atrás.

La acumulación de problemas en este terreno y las decisiones estatales de claro corte punitivo y represivo han dado como resultado mayores tasas de criminalidad, agudización de los procesos de

exclusión social y un estado subjetivo de la ciudadanía atado al temor y a la inseguridad.

- *Situación institucional del Ministerio del Interior*

Asumir la gestión del Ministerio del Interior implica el reconocimiento de una estructura desorganizada y con superposición de tareas. Un Ministerio con muchas responsabilidades, con infinidad de servicios nacionales y con personal desplegado a lo largo y ancho del país, en el cual son evidentes el caos administrativo y las irracionalidades de todo tipo en el manejo del personal y los recursos. Además de las inequidades internas, se han podido constatar, por ejemplo, comisarías desarticuladas y desmanteladas en Montevideo.

Un primer balance demuestra la necesidad de contar con más cargos ejecutivos, penitenciarios y de bomberos, además de un plan para solventar las insuficiencias y desigualdades salariales.

En plano normativo, existe una conciencia generalizada sobre la desactualización de la Ley Orgánica Policial y de los reglamentos que de ella se derivan. A pesar de ello, son escasos los diagnósticos integrales de la estructura policial y de sus unidades ejecutoras, al tiempo que hay poco desarrollo en la descripción y análisis de las principales características de las especializaciones policiales.

La formación policial constituye otro foco de preocupación. Los principales problemas pueden sintetizarse a través de la siguiente enumeración: ausencia de un sistema integrado de formación policial; formación policial dispersa e ineficiente a la hora de usar los recursos disponibles; falta de una evaluación permanente de la formación básica impartida desde una perspectiva de derechos humanos; infraestructura inadecuada para la formación básica y los cursos de pasaje de grado del personal subalterno.

- *Cárceles y emergencia humanitaria.*

Al inicio de la gestión de Gobierno, se vivía la peor crisis humanitaria de las cárceles en la historia del país. El hacinamiento, los problemas de salud y de alimentación y la escasez de funcionarios, son algunas de las consecuencias más evidentes del fracaso de una política criminal de corte punitivo. Entre 1990 y 2004, el Uruguay incrementó su población carcelaria en un 156%, pasando a tener una de las tasas más altas de reclusos por habitante de América Latina.

2. Metas trazadas y logros obtenidos

En 10 meses de gestión, este Gobierno se ha trazado metas y ha obtenido logros muy significativos, los cuales pueden agruparse en tres dimensiones: a) políticas de seguridad ciudadana, b) cambios institucionales en el Ministerio del Interior y c) políticas penitenciarias para afrontar la situación de emergencia humanitaria, y avanzar con decisión hacia una nueva política criminal y un nuevo modelo donde las cárceles sean centros y granjas de rehabilitación.

- *Políticas de Seguridad Ciudadana*

Los logros alcanzados en este terreno admiten el siguiente orden:

Jefatura de Montevideo. Ha existido redistribución de personal, asignando mayor cantidad de personal ejecutivo a tareas de despliegue operativo. También se ha reorganizado la Dirección de Seguridad, potenciando la figura del Comisario como referente barrial. La Dirección de Investigaciones participó en operaciones preventivas en zonas con gran incidencia del delito y diversidad de modalidades.

Se realizaron asignaciones al Departamento de Orden Público para la prevención y represión del tráfico de drogas, en estrecha coordinación con la Dirección General de Represión del Tráfico Ilícito de Drogas.

En cuanto a la Dirección de Grupos de Apoyo, el Cuerpo de Radio Patrulla incrementó el control del patrullaje en los distintos radios. Por su parte, el Cuerpo de Policía de Tránsito, además de sus tareas específicas, ha tomado a su cargo misiones preventivo-represivas, especialmente contra los delitos de rapiñas y arrebatos en zonas que por sus características requieren mayor movilidad.

Jefaturas del Interior. En las zonas urbanas de los distintos departamentos se constató un incremento de la presencia policial, con especial atención en zonas de instituciones bancarias, centros de enseñanza y otros. Se realizaron operativos de cierres sorpresivos y rotativos en las áreas metropolitanas, con inspecciones de vehículos y personas.

Para el mejoramiento de la seguridad se implementó la coordinación interinstitucional con el Poder Judicial, el Ministerio Público, los Municipios, las Fuerzas Armadas, los entes autónomos, la educación y la salud. Se efectuó una redistribución interna en cada Jefatura, incrementando la cantidad de policías ejecutivos en las tareas sustantivas preventivo-represivas. Del mismo modo, se realizaron controles en locales nocturnos, en coordinación con los Municipios, sus Juntas Locales, el INAU y Bomberos, en cumplimiento de los diferentes roles institucionales.

Seguridad Rural. El abigeato que hace daño a los productores rurales y a la economía nacional no es el abigeato del pobrerío, sino el de las organizaciones delictivas vinculadas a la faena clandestina y a las redes de carnicerías y restaurantes. En este sentido, se han hecho operativos de cierre departamental, se ha incrementado el control en rutas y caminos por parte de las Comisaría seccionales para prevenir abigeatos, faena clandestina y contrabando, y se potenciaron las Brigadas Especiales para la Represión del Abigeato, asignándoles personal idóneo y vehículos adecuados para su tarea. El resultado ha sido la existencia de menos abigeatos denunciados y más abigeatos aclarados.

Comisiones de apoyo a la seguridad. En estos meses, se han creado distintas comisiones honorarias, a saber: Comisión de Seguridad en el Transporte, Comisión para la Seguridad en el Deporte (proyecto de ley sobre la violencia en el deporte) y Comisión de Seguridad Rural.

Plan de Operaciones. Se han elaborado varios planes permanentes de operaciones (PPO), como por ejemplo para el manejo de los motines con toma de rehenes en establecimientos del INAU. A su vez, se creará un plan permanente de operaciones para la asistencia a los policías lesionados en coordinación de acciones de asistencia hospitalaria y social. También hay un plan permanente de operaciones del denominado “Verano Azul” para cada departamento relevante en la materia.

Prioridades estratégicas. Esta Administración ha concentrado sus esfuerzos en la lucha contra el crimen organizado. En esta línea, se elevó un proyecto de reformulación del reglamento legal de la actividad de Información e Inteligencia. Se actualizaron las funciones específicas de acuerdo con la realidad y con las directivas impartidas desde el Ministerio del Interior, poniendo el acento como misión sustantiva para la Dirección de Información e Inteligencia el combate al crimen organizado. Del mismo modo, hay que mencionar el trabajo de la Dirección General de Represión del Tráfico Ilícito de Drogas, la cual ha tenido los mejores registros de los últimos años, desbaratando varias redes importantes, sobre todo en procedimientos contra el narcotráfico en materia de pasta base. También esta Dirección ha sido dotada de más recursos para hacerla más operativa y exitosa.

Reuniones con organizaciones sociales. En el marco de una política de acercamiento a la gente, a través de una acción descentralizada y local, se fortalecieron las actividades de la Policía Comunitaria y se realizaron reuniones con entidades sociales de distintos barrios para conocer los planteamientos de los vecinos en cuanto a la seguridad, logrando una mejor prevención y valorizando la problemática de cada zona. En 8 meses se han llevado a cabo casi 1.100 reuniones.

Observatorio de la Violencia y la Criminalidad. Se ha dispuesto que toda la información estadística que produce el Ministerio del Interior sobre violencia y criminalidad a nivel nacional y departamental sea de acceso público (con actualización trimestral de la misma), a los efectos de obtener parámetros objetivos y científicos que ayuden a la comprensión de la realidad y a la toma de decisiones.

Centro de Atención a las Víctimas. A partir de la Ley de Humanización del Sistema Carcelario (Nº 17.897) se crea el Centro de Atención a las Víctimas de la Violencia y el Delito en el marco de la estructura actual 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.

Acuerdos en el MERCOSUR. En el marco de la presidencia Pro Témporte del MERCOSUR que el Uruguay asumió en el segundo semestre del 2005, el Ministerio del Interior ha impulsado una serie de acuerdos regionales en distintas áreas de trabajo. En el rubro de seguridad ciudadana, se ha establecido el compromiso de profundizar la comparación de diagnósticos sobre los fenómenos de la violencia y la criminalidad en los diversos países, la compatibilización de las encuestas de opinión pública sobre “victimización” y la creación de un observatorio regional sobre la aplicación de experiencias en materia de políticas de prevención del delito. Del mismo modo, se suscribió un acuerdo de cooperación tanto en el plano operativo como en el de la formación en nuevas políticas de seguridad ciudadana, enfatizando su naturaleza moderna y democrática en el marco de las nuevas relaciones entre el Estado y la sociedad.

- *Cambios en el Ministerio del Interior*

Las principales transformaciones internas se han relacionado con los siguientes asuntos:

Designaciones. Han prevalecido los cambios de destino a los relevos, el rescate de muchos distinguidos oficiales superiores que estaban en situación de retiro y la necesidad de reconocer el papel de la mujer dentro de la institución al designar Jefas de Policía y Directoras Nacionales.

Normas. Se han eliminado todas aquellas normas contrarias a la Constitución de la República. La Policía debe actuar (comenzando siempre por el diálogo previo) de tal manera que los medios empleados sean racionales, proporcionales y utilizados de manera gradual. Esta es la disposición y el designio del Ministerio del Interior en materia de manifestaciones públicas, donde apostaremos a la seguridad con los organizadores para evitar la intervención y el enfrentamiento fratricidas.

Instrumentos. Se han fortalecido de manera clara tanto el Estado Mayor Policial como la Junta Asesora de Servicios Policiales.

Decisiones. Se han multiplicado las investigaciones administrativas y los sumarios en materia de lucha contra las irregularidades y la corrupción.

Criterios de acceso. Se han instrumentado llamados a concursos de ingreso para proveer vacantes del subescalafón ejecutivo.

- *Política penitenciaria*

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, muy baja en calorías. Como decisión de Gobierno más relevante sobre este asunto, hay que mencionar la Ley N° 17.897, la cual 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 y determina la creación de sendas comisiones para la reforma del proceso penal y del Código Penal, puesto que se trata de cuerpos normativos viejos que necesitan ponerse en sintonía con los cambios ya producidos en otros países de la propia subregión.

3. Plan Estratégico del Ministerio del Interior

La seguridad ciudadana ha de ser entendida, en esencia, como una política de derechos humanos. Si bien el Estado debe distinguir entre las políticas sociales y aquellas que pertenecen al ámbito específico de la seguridad ciudadana, éstas deben incorporar el reconocimiento de derechos ciudadanos en el marco de una convivencia democrática.

Un plan de gestión para el Ministerio del Interior tendrá que tomar en consideración tres líneas estratégicas: a) definición y seguimiento de las principales dimensiones de la seguridad ciudadana, b) reorganización institucional del Ministerio del Interior y de la Policía Nacional y c) diseño de mecanismos de participación social de la ciudadanía en asuntos de seguridad.

- *Políticas de Seguridad Ciudadana*

Por encima de todo, la seguridad significa el reforzamiento de la libertad del ser humano. En consecuencia, la seguridad es un aspecto esencial para el desarrollo del orden democrático y de la convivencia ciudadana. Una sociedad segura es una sociedad más justa, ya que los niveles óptimos de seguridad sólo pueden alcanzarse en un orden justo y estable en el que se vayan erradicando las causas sociales, económicas y culturales que originan en nuestros países el aumento de la delincuencia.

La realidad nacional indica la existencia de una población atemorizada (y una opinión pública que favorece y promueve muchas veces esos sentimientos colectivos), una parte importante de nuestra juventud sin posibilidades de inserción laboral y educativa (víctima privilegiada de la furias de las instituciones penales y policiales), una sociedad que ha cambiado también sus valores más preciados en términos de convivencia ciudadana y un Estado desbordado en sus capacidades de respuesta eficaces, sobre el que recae siempre mayores demandas de seguridad. Esta circunstancia compleja y apremiante obliga a pensar con mucho rigor –pero también con urgencia- políticas públicas que comiencen a revertir un proceso social hondo y de raíces muy profundas.

Las políticas de seguridad ciudadana siempre están condicionadas por la voluntad política, por las posibilidades financieras reales y por los perfiles filosóficos que animan a cada gobierno. Pero no es menos cierto que el “conocimiento” y la “investigación científica” son también herramientas decisivas para mejorar la calidad de los contenidos y de la eficacia de la intervención pública. El diagnóstico de las causas de base que generan violencia y criminalidad, la evaluación de la opinión pública sobre “sensación de inseguridad”, la adaptación institucional de las respuestas estatales a las nuevas necesidades y el fomento inequívoco de la participación social serán algunos de los ejes sustantivos que justifican la propuesta de gobierno sobre seguridad ciudadana.

- *Reorganización del Ministerio del Interior y de la Policía Nacional*

Los cambios estructurales a nivel del Ministerio del Interior y de la Policía Nacional tendrán que asumir con fuerza los siguientes desafíos:

Ámbitos. Se deberá reafirmar la voluntad de crear espacios de diálogo para desarrollar los mecanismos que generen los necesarios consensos para concretar una reestructura de la Policía Nacional.

Objetivo. Jerarquizar los servicios policiales y la labor de sus funcionarios, dignificándolos desde la perspectiva de un Instituto Policial que genere los medios adecuados para garantizar los derechos ciudadanos. El trabajo policial debe lograr grados de eficiencia y eficacia reclamados por la ciudadanía, pero a partir del fortalecimiento y no del debilitamiento del Estado.

Necesidad. Se deberá alentar una rigurosa profesionalización de la Policía Nacional, desde el ingreso del funcionario en base a elementos objetivos, transparentes e iguales para todos, hasta su retiro, preservando una carrera funcional sin la más mínima interferencia partidista ni corporativa.

Ley de Presupuesto. Por primera vez en el país se ubica a la seguridad ciudadana como una de las cuatro prioridades de la ley quinquenal. Del mismo modo, el Presupuesto para el Ministerio del Interior incorpora avances en materia de gastos de funcionamiento y de inversiones, lo que permitirá mejorar los servicios policiales, los de salud y los penitenciarios. Además, la ley prevé la creación de cargos para personal ejecutivo, penitenciario y de bomberos.

La planificación presupuestal tomará en consideración tres grandes lineamientos estratégicos. En primer lugar, la seguridad pública, en la cual se pretenden realizar mejoras tendientes a una mayor eficacia en las labores de prevención y represión del delito, perfeccionando el combate contra el delito organizado y el narcotráfico. En segundo lugar, se halla la defensa de los derechos humanos y el mejoramiento de la situación en las cárceles. Y en tercer lugar, se destaca la dignificación del instituto policial, donde se le dará particular importancia al bienestar social y a la sanidad policiales.

Estructura normativa. Entre las prioridades inmediatas, figura una revisión de la normativa jurídica para el rediseño institucional del Ministerio del Interior y de la Policía Nacional. En este sentido, se trabajará en los siguientes asuntos: Ley sobre Retiro Policial, Ley Orgánica Policial, Código de Procedimiento Policial y Código de Ética y Faltas.

Formación. Los objetivos estratégicos de una nueva política en materia de la Escuela Nacional de Policía son: fortalecer la acción normativa, racionalizar los centros de formación y perfeccionamiento, focalizando en la Unidad de la Doctrina Docente; promover la creación del Instituto Universitario Policial y mejorar la infraestructura logística y la dotación requeridas para el buen funcionamiento de la Escuela, para lo cual se construirá un polígono de tiro modernizado, una pista, un campo de entrenamiento físico, un gimnasio y una pileta de natación.

Bienestar social. Las políticas en este sentido exigen que se adopten resoluciones concretas sobre salud, vivienda, educación, seguros, recuperación del parque de vacaciones, etc. Ya se han realizado avances

en materia del Parque Policial, que se reabrirá parcialmente esta temporada, y en la construcción del Hogar Estudiantil propio.

Sistema Penitenciario. En este rubro, el plan estratégico tiene tres fases. La primera consiste en la eliminación de la crisis humanitaria del sistema. Se exigen soluciones de fondo para el hacinamiento, la alimentación y la salud. La segunda fase se materializa en la Ley de presupuesto y prevé la creación de un sistema penitenciario nacional a través de un proceso gradual de unificación para que la Dirección Nacional pueda ser tal. La tercera fase consistirá en la 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, ya que la Policía no se prepara para el tratamiento penitenciario, sino para labores preventivo-represivas.

- *Participación social y vínculos con la sociedad civil organizada.*

Los diálogos sociales y los foros locales serán un horizonte esencial para potenciar estrategias comunes de seguridad ciudadana con organizaciones sociales, deportivas, culturales, parroquiales, cooperativas y sindicales que ostentan larga tradición e inserción barriales, sin excluir a las Comisiones de Seguridad Barrial que se mantengan activas.

Se pretende una ciudadanía activa que debata en profundidad sobre distintos modelos de seguridad ciudadana para el Uruguay. Para ello, el Ministerio del Interior y otros actores estatales deberán generar espacios permanentes de información, diálogo, comunicación y validación de las decisiones de gobierno y de las acciones de transformación de la Policía Nacional.

El Ministerio del Interior y la Policía Nacional tienen el compromiso de mejorar y racionalizar los servicios de atención ciudadana, a los efectos de canalizar las principales demandas de la gente con relación a los problemas de la violencia y la inseguridad.

En esa línea, sobre fines del año 2005, se aprobó el decreto que faculta a la Dirección Nacional de Bomberos a constituir grupos de ciudadanos que, en carácter voluntario, desempeñen tareas de apoyo en la prevención de los incidentes de fuego. Esta iniciativa de participación ciudadana se inscribe dentro de las potestades de la recientemente aprobada ley de voluntariado, N° 17.885.

4. Cantidad de funcionarios del Ministerio del Interior

El Ministerio del Interior contaba en marzo de 2005 con 26.703 funcionarios, siendo el número de funcionarios a diciembre del mismo año de 26.325.

5. Relación de proyectos de Ley y Decretos.

Se anexa al presente la relación de leyes y decretos dictados con iniciativa de esta Secretaría de Estado.

6. Resoluciones dictadas en ejercicio de Atribuciones Delegadas.

Se anexa al presente relación de todas las resoluciones dictadas en uso de atribuciones delegadas por esta Secretaria de Estado en el año 2005.

Diciembre, 2005.