

Cumplidos tres años de gestión de Gobierno, se destacan dos rubros principales de evaluación para el Ministerio del Interior: a) situación de la seguridad pública y de la capacidad de repuesta institucional y b) logros alcanzados durante el año 2007.

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.

En ese sentido, la relación compleja y multidimensional entre los procesos sociales y las manifestaciones de violencia y criminalidad, muestra con claridad que la *seguridad es un problema de todos*. Si bien el Ministerio del Interior y la Policía Nacional son actores centrales, una política de seguridad ciudadana eficiente y duradera demanda un auténtico compromiso colectivo.

✦ *Evolución de la violencia y la criminalidad durante el 2007*

Sin embargo, el crecimiento del delito tuvo su freno en el año 2005. A su vez, los datos sobre violencia y criminalidad durante el 2006 ratifican la tendencia advertida hace un año: *la masa total de delitos tiende a la baja*. Por su parte, los datos sobre “denuncias” realizadas en el 2007 revelan situaciones semejantes a las constatadas en meses anteriores: una parte importante de los delitos frena su crecimiento histórico y muchos de ellos experimentan disminución. Sin embargo, en el periodo mencionado se consolidan dos hechos relevantes. En primer lugar, las denuncias de Violencia Doméstica crecen un 50%, y este hecho determina que la masa total de delitos durante el 2007 apenas descienda un 1,6% con relación al 2006.

La segunda novedad de estos meses se relaciona con el descenso de las rapiñas en un 1,5%. Si bien la Rapiña todavía está en niveles altos, y se trata de un delito de impacto social, la desaceleración en el crecimiento de la misma parece ratificarse trimestre a trimestre.

El comportamiento del resto de los delitos contra la propiedad reitera tendencias ya observadas: prácticamente todos los delitos denunciados son

menos en el 2007 que el 2006 (los Hurtos un 3,7%, el Copamiento un 17,3% y el Abigeato un 9,4%).

Sin embargo, los indicadores más preocupantes se ubican en aquellas situaciones de violencia no delictual, medida básicamente por los suicidios y los accidentes de tránsito. Los informes anteriores del *Observatorio Nacional sobre Violencia y Criminalidad* daban cuenta del crecimiento del suicidio en el Uruguay. Entre enero y setiembre del 2007 hay un 7,5% más de “suicidios consumados”, y cerca de un 14% más de “tentativas”, lo cual mantiene la tendencia negativa del fenómeno.

La siniestralidad en el tránsito no le va en zaga. Las evidencias para el 2007 muestran los mayores porcentajes de crecimiento de todas las modalidades de accidentes desde la creación del *Observatorio*, resaltando casi un 5% más de “accidentes con resultados fatales”.

2. Metas trazadas y logros obtenidos durante el tercer año de gestión

Al inicio de la gestión, se sostenía que un plan de acción para el Ministerio del Interior tendría 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.

A lo largo de estos 36 meses de gestión, el Gobierno nacional se ha trazado metas y ha obtenido logros muy significativos en todos los rubros esbozados, los cuales pueden agruparse en las dimensiones que se detallan a continuación:

✦ *Políticas de Seguridad Ciudadana*

Fortalecimiento Institucional

En el marco del acuerdo de la VII Reunión de la Comisión Mixta Hispano-Uruguaya de Cooperación, con la colaboración de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), desde el mes de junio de 2006, se ha puesto efectivamente en marcha el Proyecto de Fortalecimiento del Ministerio del Interior. A lo largo de todo el 2007, el Proyecto abarcó las siguientes áreas: *Nuevo marco jurídico-institucional para la reingeniería del Ministerio del Interior; Fortalecimiento del Sistema de Formación Policial; Ciudadanía activa en el debate de modelos de seguridad ciudadana; Constitución de un espacio de coordinación entre el Ministerio del Interior y los demás actores del sector justicia.*

En otro sentido, debe destacarse que en el marco de la cooperación internacional se han realizado intercambios de expertos entre los Ministerios de Interior de Uruguay y de España. Asimismo se contó con la visita técnica de dos expertos del Ministerio del Interior de España, quienes colaboraron en el diseño de propuestas para la totalidad de los componentes del proyecto.

Entre las actividades de mayor impacto realizadas durante el 2007 se destaca el *Primer Censo de Funcionarios del Ministerio del Interior* (en convenio con el Departamento de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República). Esta iniciativa permitió conocer rasgos sociales y laborales de la totalidad de los funcionarios de la cartera (27.000), en tanto insumo clave para la implementación de políticas de reingeniería de la estructura organizativa y funcional del Ministerio del Interior.

Observatorio Nacional sobre 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 y objetivos científicos que ayuden a la comprensión de la realidad y a la toma de decisiones. A lo largo del año 2007, el Observatorio se ha consolidado como proyecto incrementando su incidencia como lugar de referencia y legitimidad para las consultas parlamentarias, académicas y periodísticas. Entre las acciones más importantes, cabe mencionar la implementación del *Proyecto sobre Indicadores de Violencia Doméstica*, una iniciativa destinada a estudiar en profundidad los fenómenos de la violencia interpersonal en el Uruguay.

Mesas Locales para la Convivencia Ciudadana

En los primeros meses de 2007, se relanzó el proyecto de las Mesas Locales para la Convivencia y Seguridad Ciudadana, en el marco del Convenio suscrito entre el Ministerio del Interior y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). La propuesta ha contado con el apoyo de los gobiernos locales, instancias estas fundamentales en tanto permiten el abordaje integral de las causalidades de la violencia y el delito a nivel local y territorial, promoviendo la articulación de políticas públicas que éstos desarrollan conjuntamente con otros actores de la administración central (MIDES, INAU, Turismo y Deporte, Junta Nacional de Drogas, etc.).

Las primeras experiencias se vienen desarrollando en los zonales 1, 2, 6 y 17 de Montevideo y en las ciudades de La Paz y Las Piedras del Departamento de Canelones, estas últimas a partir de un esfuerzo previo de la Jefatura de Policía del Departamento, que venía desarrollando encuentros con vecinos y organizaciones locales. *En el proceso de relanzamiento ha sido clave el compromiso asumido por la Intendencia Municipal de Canelones, en tanto un co-liderazgo que fortalece la presencia de un Estado coordinado para la aplicación de políticas sectoriales.*

Por otra parte, las diferentes Jefaturas de Policía de todo el país, han promovido estas instancias, logrando avances muy importantes de articulación con los gobiernos locales y estableciendo canales de diálogo y consulta con las organizaciones sociales y vecinales de las diferentes localidades. Algunos de los ejemplos a destacar son las acciones emprendidas en la ciudad de Minas, Trinidad, Río Branco, San José, Paysandú, Salto, Bella Unión y Artigas.

El debate iniciado en numerosos encuentros con autoridades y vecinos de todo el país, permitió crear las condiciones para esta herramienta de gestión local, con asiento en los gobiernos locales y que promueve la acción asociada con el Ministerio del Interior y otros organismos del Estado, bajo el escrutinio, el control y la participación de los vecinos reunidos en sus asociaciones naturales.

Políticas de género y violencia doméstica

El Ministerio del Interior ha profundizado –en coordinación con el Instituto Nacional de las Mujeres del Ministerio de Desarrollo Social- sus compromisos en materia de género, destacándose dos aspectos: en primer lugar, la necesidad de profesionalizar la atención a las víctimas de la violencia doméstica en todo el país, y, en segundo lugar, la profundización de las políticas de género al interior de la institución policial que comenzó a realizarse a través del “Espacio de Referencia de Género” integrado por Jefes/as de Policía y Directores/as del Ministerio del Interior.

En relación a la atención en Violencia Doméstica, se ha avanzado en la mejora de las dependencias, en la capacitación de los policías, en la elaboración de una guía de procedimientos y en la creación un equipo técnico especializado con competencias y atribuciones formalizadas por resolución.

En el marco del día de “lucha contra la violencia hacia la mujer” (25 de noviembre), el Ministerio del Interior presentó algunos resultados preliminares de su Proyecto sobre *Indicadores de Violencia Doméstica*, como forma de dar

cumplimiento además a los compromisos asumidos en el *Primer Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos* (Inamu-Mides), cuyo principal resultado revela que, en el Uruguay, cada 13 días se mata o se intenta matar a una mujer por Violencia Doméstica.

Centro de Atención a las Víctimas

A partir de la Ley de Humanización del Sistema Carcelario (N° 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.

En ese sentido, el Ministerio del Interior realizó un llamado interno para ocupar la Dirección del Centro, exigiendo como requisito la presentación de un proyecto de trabajo. Consolidar los concursos como mecanismo de acceso a los cargos y garantizar la idoneidad técnica para los mismos son caminos imprescindibles para la concreción de un *Estado transparente*.

✦ *Reestructura y planificación estratégica*

Reforma del Estado

En el proceso de la llamada “Reforma del Estado”, el Ministerio del Interior suscribió un convenio con la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, el Ministerio de Economía y Finanzas y la Oficina Nacional del Servicio Civil, con el objetivo de realizar el diseño e implementar una nueva estructura organizativa del Ministerio del Interior.

En esa línea, el mencionado convenio prevé para la primera fase las siguientes metas: diseñar e implementar las unidades técnico administrativas que se vinculen directamente con el Gabinete Ministerial; definir los perfiles de

los puestos de trabajo del personal necesario para el cumplimiento de las funciones de las unidades antes mencionadas; definir la estructura de cargos correspondiente, así como los recursos materiales y financieros necesarios para el adecuado funcionamiento de dichas unidades; capacitar a los recursos humanos designados para las unidades antes mencionadas; elaborar una propuesta de modificaciones estructurales del Ministerio, que incluya fusión, creación y/o eliminación de Unidades Ejecutoras, así como modificaciones del marco jurídico y de su estructura de cargos.

Dirección de Política Institucional

En el marco del convenio antes mencionado, el Ministerio del Interior creó por resolución ministerial la Dirección de Política Institucional y Planificación Estratégica con la intención primera de fortalecer todas aquellas instancias técnicas que están vinculadas con la gestión, la planificación, el monitoreo y la evaluación de las políticas de seguridad ciudadana que desarrolla el Ministerio del Interior.

Los cometidos de dicha Dirección son los siguientes: a) Planificación, monitoreo y evaluación de las estrategias generales y focalizadas de prevención, conjuración y neutralización de las situaciones de la violencia, la criminalidad y la inseguridad; b) Elaboración y actualización permanente de un cuadro de situación de la violencia, la criminalidad y la inseguridad (evaluación situacional y evaluación institucional); c) Elaboración de planes directores para la gestión de toda aquella información social relevante para el ejercicio del gobierno de la seguridad ciudadana; d) Centralización y análisis de la información social para la planificación, producción, coordinación y evaluación del “conocimiento institucional” (referido a la situación y el desempeño institucional de los componentes del sistema de seguridad pública) así como del “conocimiento criminal” (referido a la situación del delito y la violencia); e) Difusión de planes, programas y acciones, y estímulo a las políticas de transparencia de información sobre violencia y criminalidad a través del “Observatorio Nacional sobre Violencia y Criminalidad”; f) Coordinación e intercambio con aquellas instancias públicas equivalentes e

nivel regional, y en especial con el Grupo Especializado en Seguridad Ciudadana a nivel de Reunión de Ministros del Interior del MERCOSUR.

Dirección de Asuntos Internos

Los objetivos estratégicos propuestos para 2007 apuntaron al fortalecimiento de la Fiscalía Letrada de Policía, convirtiéndola en una auténtica oficina de “Asuntos Internos”. Para ello, se está trabajando en la elaboración de un texto legal, donde se entiende conveniente ampliar las facultades de ésta y dotarla de los instrumentos necesarios para el cabal cometido de sus funciones. La revisión de la normativa jurídica para el rediseño de la Fiscalía Letrada de Policía es imprescindible. Del mismo modo, se debe mejorar la infraestructura logística y de personal requerido para lograr mejores resultados y fortalecer al Instituto Policial y al Ministerio del Interior. Por todas estas razones, se considera necesario que esta unidad sea contemplada expresamente en la elaboración del proyecto de Ley Orgánica Policial.

✚ *La fuerza policial*

Los logros alcanzados en este terreno admiten el siguiente orden:

Jefatura de Montevideo

Como en los años anteriores, se ha mantenido la tendencia a la 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.

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.

Por su parte, hay que mencionar que el Ministerio del Interior ha trabajado –y seguirá trabajando– en el mejoramiento de la Seguridad Rural mediante la concreción de *una Policía Rural Montada* para la cual existen en la actualidad distintos proyectos a estudio.

Del mismo modo, merecen destaque las *experiencias de coordinación interestatal y público-privado que tienden a la mejora de la gestión*. Como ejemplo de ello, figuran las “horas ciudad”, las cuales premian la mayor dedicación de los funcionarios policiales, y suponen una constante coordinación con las Intendencias de Montevideo, Canelones y Rocha. También hay que señalar el acuerdo que llevó adelante la Dirección Nacional de Migración con Puertas del Sur para la optimización de la gestión en el Aeropuerto Internacional de Carrasco.

Desarrollo de Tecnologías para el trabajo policial

A lo largo del año 2007, y con consecuencias de alto impacto para los años posteriores, el Ministerio del Interior se ha embarcado en proyectos de desarrollo tecnológico que modificarán radicalmente la operativa del trabajo policial. En tal sentido, cabe mencionar dos iniciativas:

a) Con la asistencia técnica y financiera de China, el Ministerio del Interior implementará un *Sistema de Alta Tecnología en Seguridad Pública*, que incluye las siguientes prestaciones: a) Red para comunicaciones seguras y de alta velocidad; b) Sistema de transmisión de datos; c) Centro Nacional de Comando Unificado para las llamadas de emergencia; d) Sistema de Gestión Carcelaria; e) Sistema para las comunicaciones de voz, datos e imágenes; f) Sistema de video vigilancia para Montevideo; g) Sistema de control migratorio; h) Sistema de video conferencia; i) Sistema de alimentación eléctrica.

b) Mediante la firma de un convenio con el FBI a través de la Embajada de Estados Unidos en Uruguay, la Dirección Nacional de Policía Técnica del Ministerio del Interior dispondrá de tecnología avanzada para el análisis de ADN, a través de la tecnología CODIS (Combined DNA Index System) a su Laboratorio Biológico. Este “Sistema Combinado de Registro de ADN” se utilizará en la investigación de delitos graves, y su utilización es posible a partir de los avances que la DNPT alcanzó en la materia.

Además de mejorar el análisis de ADN, el software del sistema CODIS permite a los laboratorios el intercambio de información, establecer comparaciones y perfiles de los registros disponibles, para la investigación y dilucidación de delitos graves en un lapso reducido.

✚ *Políticas coordinadas a nivel de la inteligencia*

Prioridades estratégicas

En este rubro, la Administración ha concentrado sus esfuerzos en la lucha contra el crimen organizado. 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, al lavado de activos, a las falsificaciones y a los delitos complejos.

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.

Política anti-drogas

En esa línea, durante el 2007 aumentó significativamente la efectividad de los servicios de seguridad que combaten el tráfico ilícito de drogas. En comparación con el 2006, se incrementó el número de personas detenidas, procesadas y la cantidad de droga incautada. Un informe de la Dirección General de Represión del Tráfico Ilícito de Drogas - que incluye operativos de la Prefectura Nacional Naval, la Dirección Nacional de Aduanas y de otros servicios de la Policía- mostró que mientras que en el primer semestre de 2006 se incautaron 26 kilos y medio de sustancias ilícitas, en el mismo período de 2007 la cifra fue de casi 85 kilos. En 2007, los servicios de seguridad se incautaron de 39,920 kilos de pasta base: 8% se incautó durante el primer trimestre del año y el 92% restante en el segundo. Las cifras muestran que el trabajo de los servicios de seguridad se intensificó en los últimos meses.

También durante el 2007 se amplió la estrategia para enfrentar el delito vinculado a la droga comenzando a combatir las denominadas “bocas” de distribución. En cuanto al control de ingreso y comercialización de pasta base de cocaína, se intensificó el accionar de los grupos operativos de la Brigada Nacional Antidrogas sobre los lugares de distribución, fomentando el desarrollo de inteligencia para alcanzar a los proveedores principales. Mientras que también se realizaron cursos de capacitación a 20 efectivos de la Dirección

de Seguridad de la Jefatura de Policía de Montevideo para que en su ámbito combatieran el suministro.

✚ *Política penitenciaria*

La población reclusa a nivel nacional asciende a 7.250 personas, ubicando a Uruguay entre los países con mayor tasa de prisionización de la región (217/100.000 hab.). La tasa de densidad penitenciaria continua siendo crítica, a pesar de los esfuerzos realizados por la actual administración en materia de infraestructura carcelaria. La situación del sistema penitenciario es un tema importante en la agenda política de esta Administración de Gobierno, tal como quedó demostrado desde el inicio de esta gestión cuando el Presidente de la República declaró el “Estado de emergencia humanitaria” en todos los establecimientos carcelarios del país.

A partir de ese momento se comenzaron a implementar en forma inmediata medidas de urgencia para superar la crítica situación carcelaria, habiéndose definido a su vez, TRES GRANDES FASES PARA LA REFORMA DEL SISTEMA PENITENCIARIO NACIONAL:

- a) Primera fase cuyo objetivo es humanizar y dignificar las condiciones de reclusión y las condiciones laborales del personal penitenciario; en particular en materia de alojamiento, alimentación y atención médica (aumento de plazas penitenciarias, aumento de recursos humanos, mejores coordinaciones con MSP, incremento de rubros presupuestales para medicamentos y alimentación, etc.).
- b) Segunda fase cuyo objetivo es unificar el sistema penitenciario, ubicando a todos los establecimientos de reclusión bajo la jurisdicción de la Dirección Nacional de Cárceles. El Ministerio del Interior se encuentra elaborando un plan de acción para el gradual pasaje de los establecimientos penitenciarios que actualmente dependen de las Jefaturas de Policía a la órbita de la Dirección Nacional de Cárceles sin perjuicio de los avances que se han realizado en el diseño y unificación

de la política penitenciaria a nivel nacional (reglamentos, Manuales, directivas, ordenes de servicios, etc.).

- c) Tercera fase cuyo objetivo es la puesta en funcionamiento de un servicio penitenciario nacional fuera de la órbita policial (Instituto Nacional de Rehabilitación).

Transformar un sistema penitenciario policial, en uno civil, implica un cambio organizativo complejo, una planificación cuidadosa y un análisis de todos los aspectos involucrados. Es por ello, que para efectivizar esta tercera fase se trabajará en estrecha coordinación con el Programa de Reforma del Estado que viene desarrollando la Presidencia de la República.

✚ *Formación policial*

Los objetivos estratégicos de la política en materia de la Escuela Nacional de Policía mantienen su continuidad para todo el periodo. Entre los principales deben mencionarse los siguientes: 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 halla en construcción un polígono de tiro modernizado, una pista, un campo de entrenamiento físico, un gimnasio y una pileta de natación.

✚ *Otras acciones*

Las políticas del Ministerio del Interior implementadas durante el 2007 admiten el reconocimiento de acciones desarrolladas en los más diversos campos vinculados con las políticas sociales (a través de la Dirección Nacional de Sanidad Policial y de la Dirección Nacional de Asistencia Social Policial), la prevención de accidentes (por intermedio de la Dirección Nacional de Bomberos y de la Dirección Nacional de Policía Caminera), las políticas

migratorias (Dirección Nacional de Migración), el seguimiento y contralor de las empresas de seguridad privada. etc.

Finalmente, el Ministerio del Interior ha asumido la responsabilidad frente a dos problemáticas de alto impacto social: la violencia en el deporte y las rapiñas en los medios de transporte. En tal sentido, se ha profundizado el trabajo a nivel de las *Comisiones de Seguridad en el Deporte* y de *Seguridad en el Transporte*. Este trabajo ha privilegiado la estrategia de prevención y ha generado ámbitos de participación y responsabilidad de todos los actores involucrados en la materia, obteniendo importantes resultados a lo largo del año 2007.
