

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA.  
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES.  
LICENCIATURA EN CIENCIA POLÍTICA.  
TESIS FINAL DE GRADO.  
DICIEMBRE, 2007.

**DESCRIPCIÓN Y EVALUACIÓN DEL PROGRAMA  
DE SEGURIDAD CIUDADANA: ¿UNA SOLUCIÓN AL  
PROBLEMA DE LA VIOLENCIA Y LA  
CRIMINALIDAD? (1998-2004).**

**VIRGINIA RIVERO.**

Tutor: Dr. Pablo Mieres.

## AGRADECIMIENTOS:

Primero y principal quiero agradecer a mi tutor de Tesis el Dr. Pablo Mieres su ayuda y aporte a este trabajo.

A los miembros del Tribunal de defensa, Lic. Daniel Chasquetti y Lic. Adolfo Garcé por su predisposición en todo momento.

A Claudio Morínico agradezco su gran aporte en la cuestión tecnológica, gran falencia personal que ayudó a sopesar.

A todos y cada uno de los entrevistados por recibirme en sus hogares y lugares de trabajo brindándome tiempo de su ocupada agenda.

Al Lic. Rafael Paternain quien contribuyó a definir el tema de esta tesis.

Al Lic. Alejandro Vila por ayudarme a orientar este trabajo hacia la ciencia política.

A mis compañeros y “colegas” Marcelo Deluca, María Noel Giménez, Cecilia Flores y Mariano Barolín, por las horas de estudio, mate y charlas ....

A mi amiga del alma Allison Fernández, a mi hermana Andrea Rivero y a mi amor Esmín Amaral por haberme acompañado todo este largo trayecto.

Por último pero no menos importante a mis padres Pascual Rivero y Silvia Ferreira, a quienes no sólo les agradezco sino que les dedico este trabajo, porque es en parte de ellos también.

INDICE:

<b>I. INTRODUCCIÓN.</b> -----	4
I-A)- Partes en que se divide el trabajo. -----	6
<b>II. MARCO TEÓRICO-CONTEXTUEL.</b> -----	8
II-A)- La “Seguridad Ciudadana” como política pública desde la “Inseguridad Ciudadana”. -----	8
II-B)- Conceptos básicos que componen la “Seguridad Ciudadana”. -----	13
II-C)- La Policía. -----	15
II-D)- El Sistema Carcelario. -----	17
<b>III. SEGURIDAD CIUDADANA EN URUGUAY.</b> -----	18
III-A)- ¿Cómo se comporta Uruguay en “Seguridad Ciudadana”? -----	18
III-B)- Clasificación de delitos. -----	19
Clasificación en categorías de actos criminales según José M <sup>a</sup> Rico en su libro “Crímen y Justicia en América Latina”. -----	20
Clasificación en categorías de actos criminales que utilizó el PSC para su análisis. -----	22
III-C)- Algunos datos de la evolución del delito en Uruguay por tipo de delito (1990-2004). -----	22
III-D)- Datos sobre la cantidad de intervenciones policiales y de la población carcelaria (1990-2004). -----	23
<b>IV. DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA DE SEGURIDAD CIUDADANA.</b> -----	25
IV-A)- Fundamentos del PSC. -----	25
IV-B)- Descripción del PSC. -----	26
IV-C)- Subprograma A: Ministerio del Interior. -----	27
Proyecto A-1: Fortalecimiento de la DNPSD. -----	27

DESCRIPCIÓN Y EVALUACIÓN DEL PROGRAMA DE SEGURIDAD CIUDADANA: ¿UNA SOLUCIÓN AL PROBLEMA DE LA VIOLENCIA Y LA CRIMINALIDAD? (1998-2004).

Proyecto A-2: Campañas de difusión sobre la situación del delito	
y acciones emprendidas para su prevención. -----	29
Proyecto A-3: Relacionamiento Policía-Comunidad. -----	31
IV-D)- Subprograma B: Jóvenes. -----	34
Proyecto B-1: Acciones con los jóvenes. -----	34
Proyecto B-2: Centro Nacional de Rehabilitación. -----	36
IV-E)- Subprograma C: Comunidad. -----	38
Proyecto C-1: Acciones con la comunidad. -----	38
Proyecto C-2: Iniciativas comunitarias. -----	38
IV-F)- Subprograma D: Violencia Familiar. -----	39
Proyecto D-1: Sensibilización en violencia familiar. -----	39
Proyecto D-2: Capacitación y atención en violencia familiar. -----	39
<b>V. EVALUACIÓN DEL PROGRAMA DE SEGURIDAD CIUDADANA. -----</b>	<b>40</b>
<b>VI. CONCLUSIONES. -----</b>	<b>50</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA. -----</b>	<b>53</b>
<b>ANEXO. -----</b>	<b>55</b>
<b>ANEXO METODOLÓGICO. -----</b>	<b>69</b>

## **CAPÍTULO I:**

### **INTRODUCCIÓN.**

Los problemas derivados de la violencia han llevado a la sociedad en general a un sentimiento de inseguridad en su vida cotidiana, y a los gobiernos en particular a buscar y aplicar métodos para combatir el problema de la violencia y el delito, dado que la seguridad es cometido sustantivo del Estado. Desde 1990 en adelante, en Uruguay, al igual que en la mayoría de los países de América Latina, la violencia ha ido creciendo, manifestándose en todas sus formas, así lo demostraban los índices de violencia y criminalidad. El aumento del delito, en cantidad, forma e intensidad, es hoy en día uno de los temas de mayor importancia en la agenda pública de los gobiernos, en la dedicación de los expertos y en el vivir diario de la población.

En el Uruguay, con el Programa de Seguridad Ciudadana (PSC), del Ministerio del Interior (MI), se trató de combatir y disminuir el delito y la violencia, desde la creación y aplicación de políticas (subprogramas) en las diversas áreas que abarca la seguridad ciudadana, involucrando a todos los actores protagonistas; Ministerio del Interior, Policía Nacional, Sistema Carcelario, Organizaciones No Gubernamentales (ONGs), e integrando a la sociedad en su conjunto.

El objetivo principal de este trabajo, consiste en estudiar el Programa de Seguridad Ciudadana y analizar los proyectos que se crearon, articularon y ejecutaron en los distintos subprogramas; “Acciones en el Ministerio del Interior”, “Jóvenes”, “Comunidad”, y “Violencia familiar”. En su efecto, ver cómo estos fueron llevados a cabo y analizar en que medida se cumplieron los objetivos y propósitos que se establecieron en el PSC. Para este objetivo central, el objetivo específico se divide en cuatro partes; en primer lugar, una descripción de las distintas áreas (subprogramas y proyectos) que abarca el PSC; en segundo lugar, un análisis de las modificaciones en el Ministerio del Interior, la Institución Policial (su funcionamiento, organización, desarrollo y roles), el Sistema Carcelario

DESCRIPCIÓN Y EVALUACIÓN DEL PROGRAMA DE SEGURIDAD CIUDADANA: ¿UNA SOLUCIÓN AL PROBLEMA DE LA VIOLENCIA Y LA CRIMINALIDAD? (1998-2004).

(nuevas políticas carcelarias, mejoras en establecimientos, etc.), y los métodos de prevención de la violencia en todos los niveles; en tercer lugar, una evaluación del PSC, estableciendo cuáles propósitos se lograron, cuáles no, de qué forma, y los motivos por lo que esto ocurrió; y en cuarto lugar, un estudio de la participación y organización de los actores políticos y de otra índole, en la creación, implementación, desarrollo y fin del Programa.

El objeto de estudio de esta monografía es el Programa de Seguridad Ciudadana, el cual es una hechura de política pública (política gubernamental), que se llevó a cabo bajo la segunda administración de Julio M. Sanguinetti (1995-2000), durante dicho período realizó una reforma del Estado que abarcó varias áreas: transformaciones en la seguridad social, la educación, el sistema político, las empresas públicas, la Administración Pública y la seguridad ciudadana.

El Programa fue firmado en el año 1998 y su duración fue hasta el año 2004, se aplicó para los departamentos de Montevideo y Canelones. Fue financiado en su totalidad con fondos prestados por el Banco Interamericano de Desarrollo, con un monto de U\$S 25.000.000 (Préstamo BID no. 1096/OC-UR), y en menor medida con fondos locales, y contó con la asistencia técnica del Programa De Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD: Proyecto URU/98/007).

El PSC, fue la primer experiencia en este tema de prevención y disminución de la violencia, y se propuso agregar nuevos instrumentos para mejorar el Sistema Policial y su funcionamiento, buscando una policía más eficiente y que respondiera en forma rápida a los problemas de seguridad de la sociedad; bajar los índices de delincuencia y establecer en el imaginario de la sociedad una percepción de seguridad, tranquilidad y conformidad con el Ministerio del Interior en general, y con la Policía en particular. Este trabajo va a evaluar si se dieron tales cambios, de qué forma se dieron, y cuáles fueron sus alcances.

Esta tesis es descriptiva, por lo tanto no hay formulada una hipótesis de investigación. Me motivó el estudio de este tema que el PSC, a pesar de ser una experiencia nueva en el

Uruguay, tuvo grandes carencias en su diseño, implementación y ejecución. Parte de estas carencias se dieron por la complejidad del tema en cuestión y por la dificultad de organización de los actores involucrados. El interés de evaluar cuánto cambió el MI y la Policía con la implementación del PSC, el grado de legitimidad de los proyectos establecidos, y la repercusión de ellos en el sistema político y en la sociedad.

### **Partes en que se divide el trabajo:**

Este trabajo se divide en cinco partes; la primera (Cap. II), el Marco Teórico–Contextual, donde voy a definir el concepto general de “seguridad ciudadana”, como una política pública, desde su opuesto, “inseguridad ciudadana”, y sobre los principales términos que lo componen (poder, delito, crimen, violencia, miedo, sensación y/o percepción de inseguridad, y conducta desviada); un análisis de la Policía como principal institución del mantenimiento del orden y seguridad de la sociedad, sus funciones, formas de organización, su importancia en la prevención y disminución del delito y el Sistema Carcelario como la entidad social en la cual recae el grueso de las políticas penales.

En la segunda parte (Cap. III), se presentan apreciaciones sobre la seguridad ciudadana en Uruguay. La definición de los delitos más relevantes y en los que se hizo hincapié en el PSC, diferentes clasificaciones de delitos y evolución de la violencia y el delito en Uruguay, tomando datos de los Anuarios del Centro de Datos y Estadística del MI, teniendo en cuenta el origen de las distintas cifras, es decir, de los delitos denunciados, de los delitos aclarados, de los delitos con sentencia, y considerando la existencia del concepto de cifra “negra” que es la referida a los delitos no denunciados (diferencia entre los delitos que efectivamente ocurren y los delitos que son denunciados a la Policía), la que es imposible de conocer con certeza, aunque se puede estimar.

DESCRIPCIÓN Y EVALUACIÓN DEL PROGRAMA DE SEGURIDAD CIUDADANA: ¿UNA SOLUCIÓN AL PROBLEMA DE LA VIOLENCIA Y LA CRIMINALIDAD? (1998-2004).

En la tercera parte (Cap. IV), expondré los fundamentos del PSC. También describiré los cuatro subprogramas y los distintos proyectos que en cada uno ellos se efectuaron para llevarlos a cabo y analizaré la participación y organización de los actores políticos-sociales que intervinieron en la formación y desarrollo del Programa.

La cuarta parte (Cap. V), consiste en realizar una evaluación del PSC a través del análisis cualitativo de las entrevistas de élites a agentes calificados y del análisis de la prensa escrita local, comparando las opiniones de los diferentes entrevistados sobre la creación y ejecución del Programa, y sus resultados. En esta parte evaluativa analizaré el aporte del PSC como política pública, al Ministerio del Interior, a cada destinatario de esta institución y a la sociedad en general en el tema de “seguridad ciudadana”, evaluando la participación individual y conjunta de todos los actores involucrados directa o indirectamente en el Programa.

Finalmente, en la quinta parte (Cap. VI), voy a establecer mis conclusiones acerca de los alcances, las limitaciones y los efectos del Programa de Seguridad Ciudadana.

## **CAPÍTULO II:**

### **MARCO TEÓRICO – CONTEXTUAL.**

#### **II-A)- La “Seguridad Ciudadana” como Política Pública desde la “Inseguridad Ciudadana”**

La seguridad ciudadana, es un área de las políticas públicas, que implica decisiones de los gobiernos y esas decisiones requieren de la elaboración de mecanismos para ser llevadas a cabo, de cálculos de las consecuencias de la elección de esos medios y de los costos-beneficios que puedan generar.

Es pertinente saber a qué hace referencia “política pública”, viendo cada concepto por separado, según Aguilar Villanueva; “una política no es sólo una decisión (...). Es ante todo acción, un conjunto de acciones”.<sup>1</sup> Lo público, es lo que compete a todos los individuos por igual, sin discriminación de unos sobre otros, es decir como un colectivo, como un todo y no como individuos particulares. Al respecto, Aguilar Villanueva escribe; “lo público es diverso de los individuos pero o adverso a ellos...”.<sup>2</sup>

El significado de “seguridad ciudadana” no puede delimitarse de forma simple porque es un concepto ambiguo y subjetivo que se presta para varias interpretaciones, además de que no existe un consenso a la hora de definirlo. Una de las formas de acercarse al significado de este concepto es definirlo a partir de su opuesto; a saber desde el concepto de “inseguridad ciudadana”. El miedo a la violencia, el aumento de la tasa delictiva, el problema de la criminalidad en las ciudades, su incremento en cantidad e intensidad y las nuevas y variadas formas de delitos han llevado a un sentimiento de inseguridad en la sociedad, por esto se han modificado las costumbres y los hábitos de vida de los

---

<sup>1</sup> Aguilar Villanueva, Luis F. (1992). “Estudio Introductorio en la Hechura de las Políticas Públicas. Miguel Ángel Porrúa, México. Pág. 25.

ciudadanos, exigiendo al Estado (responsable directo del orden en la sociedad), que vele por su seguridad.

La “inseguridad ciudadana” puede asociarse con el “miedo al crimen”, que es una de las nociones que la gente más identifica con el aumento de la criminalidad. El miedo y la inseguridad, pueden provenir de múltiples causas, por tal motivo son conceptos muy amplios que es necesario acotar, en este trabajo, se asocian con la “delincuencia” y el “crimen”, que son términos que incluyen el concepto de violencia. El miedo al crimen es un fenómeno social que amenaza el bienestar colectivo, es uno de los factores que más contribuye a que la población busque defenderse por medios propios, como por ejemplo a través de la posesión de armas, poniendo en peligro, no sólo la vida del propio individuo, sino también el orden de toda la sociedad, tanto o más que el delito mismo.

Hay varios puntos a analizar en este tema, el primero y tal vez el más general es la idea o percepción que puede tener la sociedad de ser víctima de la violencia y del riesgo que esto conlleva. Según José Ma. Rico y Luis Salas esta “percepción y las reacciones” que la población pueda tener ante el delito y el crimen, pueden asociarse con algunas variables, tales como; edad, sexo, pertenencia étnica, ingreso, manera de vivir o de comportarse, grado de integración a la colectividad, etc.<sup>3</sup> Puede hacerse un análisis general acerca de cómo se ve influida la percepción de los ciudadanos en el problema de la inseguridad ciudadana, según las variables mencionadas.

La inseguridad ciudadana es uno de los problemas sociales, entre otros (el desempleo, la inflación, las desigualdades sociales, etc.), que más preocupa a la sociedad. Sin duda, las alteraciones en los temas de inseguridad (seguridad) ciudadana, deben ser analizadas desde la óptica de la evolución social y cómo realizar programas eficaces y eficientes que intenten resolver este problema.

---

<sup>2</sup> Aguilar Villanueva, Luis F. (1992). “Estudio Introductorio en la Hechura de las Políticas Públicas. Miguel Ángel Porrúa, México. Pág. 28.

<sup>3</sup> Rico, J. M. Salas, L. (1998), “Inseguridad ciudadana y policía”. Tecnos, Madrid.

La mayoría de los estudios internacionales muestran que la percepción que los ciudadanos tienen de la delincuencia es que el incremento de esta es mayor en el ámbito nacional que en el local. Esto puede explicarse porque la sensación que la ciudadanía tiene sobre los hechos de violencia y criminalidad en el plano local es que, son hechos de carácter más cotidiano, y pueden tomarse hasta como más pequeños o si se quiere menos significativos que los del plano nacional.

En un nivel más micro puede decirse que la percepción que la población tiene acerca del incremento de la delincuencia es mayor en la ciudad que en el barrio. También hay que destacar que la sensación de inseguridad es superior en la ciudad (zona urbana), que en el campo (zona rural). Como conclusión a este respecto puede decirse que; “el sentimiento de inseguridad y el riesgo personal de ser víctima de un delito suelen ser directamente proporcionales al grado de urbanización”.<sup>4</sup>

Otro de los datos que demuestran los estudios es que la imagen que predomina de la criminalidad está asociada con los actos violentos como por ejemplo, los homicidios o las violaciones, etc. Todos ellos están relacionados con la violencia física, cuando paradójicamente los números son mucho mayores en los actos de infracción y violencia contra el patrimonio. Se desprende de esto que la “percepción”, o “sensación” de inseguridad no es la mejor forma de medir el incremento de la delincuencia ni es totalmente correcto definir la “inseguridad ciudadana” desde lo que perciben o sienten las personas.

Para hablar de quiénes sienten más miedo es preciso tener en cuenta dos conceptos importantes: “el miedo concreto” y “el miedo difuso”. El primero “se trata del temor, fundado o no, de ser personalmente víctima de determinados actos violentos” y el segundo “resulta de la percepción según la cual los ciudadanos consideran que el delito constituye para ellos una amenaza general y lejana, un fenómeno inquietante por representar un peligro social con posibles repercusiones sobre sus propias vidas”.<sup>5</sup> Estos dos conceptos sirven para explicar la diferencia entre la percepción y la realidad.

---

<sup>4</sup> Rico, J. M. y Salas, L. (1998), “Inseguridad ciudadana y policía”. Tecnos, Madrid.

En cuanto a la variable sexo, los estudios demuestran que las mujeres sienten más miedo que los hombres y cuando se trata del “miedo difuso” el porcentaje dentro de las mujeres es aún mayor. Pero lo cierto es que las investigaciones afirman que en los hechos los hombres registran un porcentaje superior en victimización, con excepción del delito de violación.

Este mismo análisis para la variable edad muestra que a los jóvenes se los relaciona con más frecuencia con el “miedo concreto”, en cambio a las personas de edad avanzada se las asocia con el “miedo difuso”. Esto es así porque las personas de edad mayor son las que más miedo a la violencia tienen ya que se consideran a sí mismos como las víctimas de mayor riesgo (más vulnerables), este pensamiento en muchos casos lleva a las personas de mayor edad, incluso, a aislarse como consecuencia del miedo. Sin embargo, las personas de mayor edad son menos frecuentemente víctimas de delito que los demás adultos.

La inseguridad por lo general suele identificarse con personas extrañas, sin embargo algunos estudios muestran que los delitos más graves implican a personas que ya se conocían previamente. Un punto importante a tener en cuenta es, también, saber dónde la gente se siente más insegura.

Los informes dan una lista de los lugares y circunstancias que generan miedo e inseguridad: las calles, los lugares poco iluminados, el centro de la ciudad, la ciudad en general o donde se reúne mucha gente. A su vez, un grupo considerable de personas confiesa sentirse insegura “en cualquier lugar”.

Obviamente, el momento del día en que se expresa mayor sensación de inseguridad por parte de las personas es durante la noche, aunque hay muchas personas que sienten miedo de ser víctimas de un crimen a cualquier hora del día.<sup>6</sup>

La sensación de inseguridad puede atribuirse a varios factores: el incremento de la delincuencia, la excesiva libertad, las deficiencias de los procesos penales, la falta de

---

<sup>5</sup> Rico, J. M. y Salas, L. (1998), “Inseguridad ciudadana y policía”. Tecnos, Madrid.

DESCRIPCIÓN Y EVALUACIÓN DEL PROGRAMA DE SEGURIDAD CIUDADANA: ¿UNA SOLUCIÓN AL PROBLEMA DE LA VIOLENCIA Y LA CRIMINALIDAD? (1998-2004).

autoridad, la desestabilización, la escasez de vigilancia, la ubicación ideológica de cada persona, entre otras.

En cuanto al incremento de la delincuencia, este puede ser generado por diversas causas entre las más relevantes se encuentran: el desempleo, la densidad demográfica de la ciudad, el ritmo de la vida urbana, las desigualdades sociales, la crisis de la integración social, el incremento de la marginalidad o ciertos acontecimientos políticos.

Ahora bien, todo lo expuesto hasta aquí son los datos obtenidos de estudios en diferentes países sobre la percepción y sensación ciudadana con respecto al crimen, al incremento de la delincuencia y a la existencia de violencia. Estos datos nos permiten realizar un análisis acerca de la “inseguridad ciudadana”, pero como se ha mostrado no sólo no es el mejor instrumento para definir el término que estamos estudiando, sino que además la percepción es un instrumento impreciso e incompleto para medirlo.

El problema real es que, el término “inseguridad ciudadana” es ambiguo y difícil de determinar ya que el miedo es una de las manifestaciones más subjetivas de las personas, y además este concepto puede referirse y reflejar diferentes realidades.

Existen ciertos acontecimientos que llevan al aumento de la seguridad o, por lo menos, un aumento en la sensación de seguridad en las personas. Entre ellos se destacan la mayor presencia de la policía en las calles y ciertos cambios políticos.

En este trabajo el término “seguridad ciudadana” es definido como resguardo y cuidado del ciudadano individual y colectivo que abarca a toda la sociedad dentro de un país, en su integridad física y en su propiedad. Esta es una definición que está íntimamente ligada con la delincuencia, la criminalidad, la violencia, y por supuesto con la Institución Policial que es quien se encarga de velar por la integridad y seguridad de la ciudadanía. Se puede afirmar que cuánto mayor es la capacidad del Estado y de los actores responsables de

---

<sup>6</sup> Los estudios, de donde se obtuvieron estas conclusiones son, diversos y se efectuaron en varios países de Europa, de América del Norte y América Latina. “Informe Figgie” en EEUU, “Informe Peyrefitte” en Francia, encuestas de opinión pública en otros países.

eliminar los problemas de violencia y de mantener la seguridad y tranquilidad de la sociedad dentro de un país, mayor es la “seguridad ciudadana”.

## **II-B)- Conceptos básicos que componen la “seguridad ciudadana”:**

La criminología establece que, por lo general, se confunden los conceptos de delincuencia o criminalidad, delincuente o criminal, y delito o crimen. La criminalidad, se divide en “criminalidad real”, que es “el conjunto de delitos que se cometen efectivamente en un espacio y tiempo dados (...)”; “criminalidad aparente”, que es “el número exacto de infracciones comunicadas a la policía y al ministerio público o descubiertas por dichos organismos (...) que comprende los delitos que todavía no han sido juzgados por los tribunales”; por último la “criminalidad legal”, que es la “que resulta del conjunto de condenas pronunciadas por los tribunales en lo penal o, por lo menos, del número de asuntos juzgados o de decisiones adoptadas por dichos tribunales”.<sup>7</sup> La diferencia entre la criminalidad aparente y la legal se llama “criminalidad impune”, y la diferencia entre la criminalidad real y la aparente se llama “cifra negra”.

El segundo de los niveles que reconoce la criminología es el referido al sujeto que comete un crimen, es decir que “es el autor del hecho delictivo y debe ser estudiado individualmente”<sup>8</sup>, a través de un enfoque transversal (características de un sujeto en un momento dado), y/o longitudinal (seguir a un sujeto en su evolución y estudiarlo en períodos diferentes).

Finalmente, el crimen es un concepto muy difícil de definir y que depende del juicio que emita la sociedad del acto cometido. Puede establecerse que el crimen es todo acto que sea penado por la ley y que ocasione alguna modificación del orden social, esta es una perspectiva de tipo jurídica.

Hay que saber distinguir el delito de la conducta desviada, el primero genera una reacción social más severa, o sea que la diferencia entre uno y otro es de grado. Cuando las

---

<sup>7</sup> Rico, J. M.(1985), “Crimen y justicia en América Latina”. Siglo XXI, México.

personas tienen problemas con el “control social” de sus impulsos naturales (biológicos), se genera, lo que Merton llama “el funcionamiento defectuoso de las estructuras sociales”.<sup>9</sup> Ahora bien, la reiteración y continuidad de la conducta desviada cambian dentro de cada estructura social y así estas desviaciones toman diversas formas.

La “estructura social y cultural” de una sociedad incluye dos elementos muy importantes: los fines que son los objetivos y las aspiraciones que se definen por la cultura y los medios que son las formas de alcanzar esos fines y están determinados por las normas institucionales. Ambos elementos, interactúan para delimitar los actos que van a prevalecer en una sociedad. No todos los fines requieren de iguales medios para ser alcanzados; ni obtener los fines genera las mismas satisfacciones que los medios elegidos para llevarlo a cabo.

La dificultad planteada en una sociedad para el logro de los medios-fines está dada por la conducta y los límites que establezca la norma institucional. Esto muchas veces lleva a un “comportamiento o conducta anormal”, la hipótesis central de Merton es que; “la conducta anormal debe considerarse sociológicamente como un síntoma de disociación entre las aspiraciones culturalmente prescriptas y las vías socialmente estructuradas para lograr esas aspiraciones”.<sup>10</sup>

La conducta desviada es desarrollada por diversos motivos, por los valores transmitidos en la escuela, en la familia y en los círculos íntimos, por la adaptación de las personas a las pautas culturales y a los valores establecidos por las normas institucionales dentro de una estructura social, por el temor al fracaso, por los problemas económicos (pobreza, desempleo), y por la conformidad que se puede dar de esa adaptación. Todo esto genera un proceso de debilitamiento social, que se traduce en una sociedad inestable, con ausencia de normas (lo que Durkheim llamó; “anomia”). **(ESQUEMA 1 – ANEXO).**

---

<sup>8</sup> Rico, J. M. (1985), “Crimen y justicia en América Latina”. Siglo XXI, México.

<sup>9</sup> Merton, R. (1987). “Estructura social y anomia”. Fundación de Cultura Universitaria. Pág. 3

<sup>10</sup> Merton, R. Idem. 9. Pág. 7.

## **II-C)- La Policía:**

La Policía merece un análisis un poco más preciso por ser la Institución encargada del orden social y la seguridad de los ciudadanos, es el “organismo estatal” que está en contacto directo con la realidad criminal y con la sociedad en general. A través de la Policía, que es la principal forma de expresión de la autoridad, el Estado como responsable directo del mantenimiento de la seguridad, de la protección de la sociedad, del cuidado de las instituciones públicas; tiene que dar respuesta a la violencia.

Hegel define la actividad de la policía uniendo todos los conceptos antes mencionados, de la siguiente manera: “la previsión policial realiza y conserva a su vez, lo universal que está contenido en la particularidad de la sociedad civil, como un *orden* exterior y de *instituciones* para defensa y protección de la masa de fines e intereses particulares (...), lo ético se vuelve así como algo inmanente a la sociedad civil, esta constituye la función de la *corporación*”.<sup>11</sup>

Las características socio-políticas y culturales de la población en la que la Policía deba actuar serán las que marquen sus funciones y su forma de organización. La Policía deberá tener siempre presente que la sociedad está en una evolución continua y que sus objetivos deben coincidir con las necesidades de esta.

Existen dos formas de organización policial. La Policía centralizada, en la cual el accionar es con jurisdicción, se expresa sobre el conjunto del territorio nacional, se estructura y define en concordancia con los restantes organismos estatales, es decir que responden al poder central (por ejemplo, la mayor parte de los países de Europa y América Latina). La Policía descentralizada, en la que la jurisdicción es limitada y con múltiples servicios policíacos que tienen como fin facilitar los contactos con la ciudadanía y una organización y de formación de los efectivos muy variada (por ejemplo, EE.UU y Canadá). Algunos países poseen un modelo mixto de organización.

---

<sup>11</sup> Hegel, George. W. F. (1935). “Fundamentos de la Filosofía del Derecho”. Revista de Occidente. Pág. 221.

DESCRIPCIÓN Y EVALUACIÓN DEL PROGRAMA DE SEGURIDAD CIUDADANA: ¿UNA SOLUCIÓN AL PROBLEMA DE LA VIOLENCIA Y LA CRIMINALIDAD? (1998-2004).

La Policía debe cumplir con una serie de principios que hacen a su tarea. Por ejemplo, debe estar al servicio de la comunidad, debe prestar un servicio profesional y democrático, y garantizarle al ciudadano sus derechos. Según Rico, “las principales funciones deberían ser las tradicionales, es decir la prevención y la represión del crimen, la búsqueda y captura del delincuente, el mantenimiento del orden público conforme a los principios del derecho, la aplicación de las leyes y el control del tránsito”.<sup>12</sup>

Los dos departamentos principales de la organización policial son la “gendarmería” que se encarga de la prevención, de patrullar el territorio y del contacto directo con el público; y la “investigación judicial” que se encarga de investigar los crímenes y delitos, interviniendo la mayoría de las veces por pedido de un juez.

Entre estos dos tipos de policía muchas veces se dan diferencias en la formación y calidad de los efectivos. Los de la gendarmería se caracterizan, por lo general, por tener un bajo nivel de instrucción, mientras que los efectivos de la Policía Judicial, han alcanzado un alto nivel de instrucción y profesionalización. La calidad de los servicios policiales depende de los hombres que lo integran, las condiciones en que trabajan, el nivel de educación que recibe el personal y del grado de profesionalismo del organismo.

Una de las principales funciones policíacas es la obtención de un buen relacionamiento con la comunidad puesto que en gran parte de los casos la Policía es el “único servicio social al que cualquier persona puede recurrir en caso de necesidad urgente”.<sup>13</sup> Otras funciones de la Policía son el mantenimiento del orden público, la aplicación de las leyes, la prevención de la criminalidad, la represión de la delincuencia, la defensa de las libertades civiles y la protección de valores como la vida, la propiedad privada y la integridad física. Las funciones policíacas pueden dividirse entonces, en funciones institucionales y funciones sociales o de asistencia.

---

<sup>12</sup> Rico, J. M. (1987). “Crimen y Justicia en América Latina”. Siglo XXI, México.

<sup>13</sup> Rico, J. M. (1988). “Inseguridad ciudadana y policía”. Tecnos, Madrid.

## **II-D)- El Sistema Carcelario:**

El sistema penitenciario es otro aspecto importante en la consideración de la “seguridad ciudadana”. La Policía, que es la institución encargada del mantenimiento del orden público, está íntimamente ligada al sistema carcelario. En nuestro país es a quien le corresponde asegurar de una forma “material” ese orden que fue establecido como sustitución humanitaria de la pena de muerte y otros tipos de castigos físicos, que antiguamente eran los núcleos de la expresión penal.

Un gran debate gira en torno a cuál es la función principal de las cárceles, puede plantearse como un “modelo de educación-formación”, es decir la reeducación del recluso para una reinserción efectiva de este en la sociedad o como una “institución terapéutica”, entre otras.

Hoy en día, uno de los problemas que más acechan a las cárceles en América Latina es el aumento de la población reclusa, problema que puede explicarse por el aumento de la criminalidad. Junto a este problema se encuentran las condiciones de precariedad de los establecimientos penitenciarios y la falta de políticas carcelarias y penales eficaces, problema que no es ajeno a Uruguay.

En general el sistema carcelario en América Latina ha adoptado el sistema progresivo que consiste en tres etapas: la *observación* que comienza con la incorporación del recluso al establecimiento, el *tratamiento* que se lleva a cabo mediante la realización de actividades educativas, laborales artísticas, industriales, artesanales; y la *prueba* que es la última fase y se centra en la proximidad del individuo a la libertad, es la etapa en que se comienza a incorporar al recluso a sitios abiertos, se da la posibilidad de salidas transitorias y de obtener la libertad condicional.

### **CAPÍTULO III:**

#### **SEGURIDAD CIUDADANA EN URUGUAY.**

##### **III-A)- ¿Cómo se comporta Uruguay en “seguridad ciudadana”?:**

Los informes relativos al “desarrollo humano” sitúan a Uruguay en un lugar muy destacado dentro de la región, sin embargo existen datos que muestran otros aspectos de la realidad. Una sociedad “envejecida”, con una alta “infantilización” de la pobreza debida a la alta tasa de fecundidad en los sectores más pobres de la población, con un aumento sostenido en las condiciones precarias de bienestar social, una visible fragmentación de la sociedad, creando sectores marginales. Todas estas condiciones tienden a incrementar las posibilidades de hechos violentos y delictivos.

A estos hechos puede sumársele el deterioro de la situación socioeconómica, marcada por la crisis del Estado y por los problemas que tiene este para controlar las conductas delictivas y los actos de violencia, generando un sentimiento de inseguridad en la ciudadanía. Las conductas delictivas en Uruguay han ido en aumento, y se manifiestan de diversas formas. El crecimiento del delito (homicidios, hurtos, rapiñas, etc.), se registra en mayor medida en los departamentos con mayor población en nuestro país (Montevideo, Canelones y Maldonado).

En Uruguay, como en la mayoría de los países, el delito contra la propiedad es el más frecuente, y dentro de ellos es la rapiña el que ha venido aumentando más en los últimos años. Existen otros tipos de delitos que no son tan frecuentes aunque, últimamente, se registra un incremento importante, en los delitos contra las personas, la violencia asociada al ámbito doméstico y las riñas.<sup>14</sup> Puede concluirse para nuestro país que todos los delitos han aumentado últimamente, aunque no todos al mismo tiempo y el aumento no es solo en cantidad sino también en intensidad y gravedad.

La gestión policial, con respecto a este problema del incremento de la delincuencia, ha demostrado un aumento de la cuantificación de su actuación, un mayor porcentaje del personal asignado a tareas que tienen que ver con la seguridad, así como una mejora en la calidad del servicio. Pero muchas veces, parecería que no es suficiente porque el tema de la violencia, cada vez preocupa más al gobierno, a las organizaciones sociales y a la sociedad en general.

### **III-B)- Clasificación de delitos:**

Es importante conocer cómo se definen y clasifican los delitos y actos criminales para entender de qué se está hablando. No todos los actos criminales son lo mismo, ni todos implican las mismas características y consecuencias.

Para poder clasificar los delitos en diferentes categorías, primero es necesario conocer una serie de indicadores analizados por José M. Rico, en la tercera edición de su obra “Crímen y Justicia en América Latina” que ayudan a delimitar las diversas formas de criminalidad existentes.

En primer lugar, la “frecuencia e intensidad de la criminalidad”, la frecuencia hace referencia al aumento o disminución del fenómeno criminal, en proporción a la población del país y la intensidad se refiere al grado de importancia o a la gravedad del delito.

Un segundo indicador, es la “dirección de la criminalidad”, esto es hacia qué tipo de crímenes y delitos se apunta mayormente en cada país. En tercer lugar, los “tipos particulares de criminalidad”, o sea cómo es la forma de criminalidad según diferentes variables (zona de residencia, nivel socioeconómico, nivel educativo, edad, etc). En cuarto lugar tenemos, los “aspectos diferenciales de la criminalidad” que se refiere a cómo varían los delitos entre sí según algunas variables (sexo, edad y clase social –status-).

---

<sup>14</sup> Interpretación de datos del Departamento de Sistemas Ministerio del Interior.

Para clasificar los actos criminales y delictivos en categorías diferentes hay que partir, del concepto global de criminalidad (o delincuencia) como la expresión de todos los actos desarrollados por la sociedad que, según la ocasión en que se de y las leyes penales de ese momento, en cada país se consideran como crímenes o delitos, o sea como actos merecedores de ser penados.

La doctrina clásica clasifica los delitos, en grandes categorías: delitos contra la persona; delitos contra los bienes; delitos contra la seguridad exterior o interior del Estado; delitos contra la familia; delitos contra las buenas costumbres; entre otros. Todos ellos deben ser protegidos por los parlamentarios a través de la legislación.

**Clasificación en categorías de actos criminales, de José M. Rico en su libro “Crímen y Justicia en América Latina”: (ESQUEMA 2 – ANEXO).**

En los actuales estudios los especialistas clasifican los crímenes y delitos en cinco tipos. En primer lugar, existe la “*criminalidad de violencia*” que hace referencia a la violencia contra las personas y contra la propiedad. Para comprender la definición de violencia, que es un término que adquiere múltiples formas, el autor distingue dos niveles de violencia: la violencia física (“primaria”) y la violencia psicológica (“secundaria”).

A la hora de realizar una clasificación de los tipos de violencia, es conveniente diferenciar “la violencia registrada oficialmente” de “la violencia no registrada estadísticamente”. En la primera, se hallan las variables relativas a ciertas infracciones violentas y las variables relativas a ciertos datos personales, sociológicos o instrumentales (edad, sexo, profesión, instrucción, repartición geográfica, etc). En cuanto a la violencia no registrada estadísticamente, esta a su vez se divide en violencia institucionalizada donde encontramos: la represión, la tortura, los malos tratos en las prisiones, etc; y la violencia político-social, en la que se hallan los asesinatos políticos, los secuestros de aviones, los actos de terrorismo, las acciones de los movimientos guerrilleros, etc.

DESCRIPCIÓN Y EVALUACIÓN DEL PROGRAMA DE SEGURIDAD CIUDADANA: ¿UNA SOLUCIÓN AL PROBLEMA DE LA VIOLENCIA Y LA CRIMINALIDAD? (1998-2004).

Un segundo tipo es, “*la criminalidad económica*”, aquí tenemos el robo o hurto (posesión de bienes materiales ajenos) el robo de vehículos (se analiza como una forma aparte de hurto por ser una manera moderna de delito y por su constante crecimiento); el abigeato o cuatreroismo (robo de ganado), la criminalidad de negocios o “de cuello blanco” (es la relacionada con el abuso del poder y/o violación de reglas, que están vinculadas a actividades profesionales de personas de alto nivel socioeconómico y/o de prestigio social); y el contrabando (forma de criminalidad transnacional).

El tercer tipo es, “*la criminalidad contra las costumbres*”; las cuatro más importantes, la corrupción(en esta forma de criminalidad, podemos distinguir dos grandes categorías: la corrupción política, y la corrupción relacionada con beneficios directos), la prostitución (en América Latina, no es un caso puntualmente criminal, sino más bien un problema social preocupante), el alcoholismo (esto se asocia básicamente a los efectos del alcohol y las conductas de la sociedad relacionadas con la criminalidad), y las drogas (tiene un sentido muy similar al del alcoholismo, y además se suma el delito del tráfico de drogas ilegales).

La cuarta forma de criminalidad son “*los crímenes contra el derecho internacional*”; que básicamente se dan porque no existe una ley común a todas las naciones ni un único poder que aplique las normas. Las clases más destacadas son el genocidio (exterminio generalizado e intencionado de pueblos o razas con características particulares), la intervención ilegal de un Estado en asuntos internos de otro, la esclavitud (en la actualidad este tipo de crimen no se da de la misma manera que en el pasado, pero ha tomado otras formas) y la trata de blancas.

En quinto lugar se encuentra, “*la delincuencia culposa*”; es la que se produce sin intención, ésta se diferencia de la “delincuencia dolosa” por la intención de quien comete el delito. Además, los daños y perjuicios que ocasiona son mayores en cantidad y quienes los cometen son personas comunes. Los más frecuentes y graves son los accidentes de tránsito (los que se dan de diferentes maneras según los países y las reglas de tránsito).

**Clasificación en categorías de actos criminales, que utilizó el Programa de Seguridad Ciudadana para su análisis: (ESQUEMA 3 – ANEXO).**

El PSC, basó su estudio de la evolución de actos violentos, en una clasificación que consta de dos grandes bloques: los actos de violencia delictiva y los actos de violencia no delictiva, cada uno de los cuales se divide en varias categorías.

El primer bloque, el de los delitos se separa en cuatro categorías. En primer lugar, están los “*delitos contra la persona*”, aquí se hallan, los homicidios, las lesiones, las riñas, y la violencia doméstica. En segundo lugar, los “*delitos contra la propiedad*”; en este tipo se encuentran las rapiñas, los hurtos (en un nivel más bajo esta el hurto de vehículos) y los copamientos. El tercer tipo de delito es el de “*los delitos sexuales*”, en este campo los tres que se destacan son las violaciones, los atentados violentos al pudor y el ultraje público al pudor. El cuarto tipo es el de “*los delitos contra la libertad*” que se subdivide en amenazas y violencia privada.

El segundo bloque se refiere al de los actos de violencia no delictiva y se divide en dos categorías. La primera categoría refiere a “*los suicidios*”, mientras que la segunda categoría está compuesta por “*los accidentes*”, entre los que encontramos a los accidentes de tránsito, de trabajo y de otro tipo.

**III-C)- Algunos datos de la evolución del delito en Uruguay por tipo de delito (1990 – 2004):**

En los siguientes cuadros se muestra la evolución de los actos violentos más importantes desde el año 1990 hasta el 2004, año en el que culmina el PSC.

En cuanto a la cantidad de delitos se puede decir que, menos los homicidios, todos los demás (lesiones, sexuales, rapiñas y daños) han aumentado con el correr de los años. De ellos, los dos tipos de delitos que más han aumentado en cantidad son la rapiña y los daños; los dos tipos de delitos que menos han aumentado son las lesiones y los sexuales.

DESCRIPCIÓN Y EVALUACIÓN DEL PROGRAMA DE SEGURIDAD CIUDADANA: ¿UNA SOLUCIÓN AL PROBLEMA DE LA VIOLENCIA Y LA CRIMINALIDAD? (1998-2004).

De todos modos, el crecimiento de los delitos se aprecia mayormente a partir del año 2002, año en el que ya estaba implementado el Programa, pero año también en el que se da una crisis económica y social de gran magnitud para el Uruguay, una de las crisis más grandes en nuestra historia.

**Cantidad de Delitos según Año de ocurrencia. Uruguay.**

	1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004
Homicidios	206	191	214	218	231	197	200
Lesiones	7453	6780	9112	9097	8656	9571	10868
Sexuales	818	772	924	911	1020	1028	1346
Rapiñas	2560	4562	6866	6147	8483	6933	7055
Hurtos	54219	54266	60608	68833	75826	89853	99460
Daños	5608	5876	6936	7161	9034	9864	11766

Fuente: Departamento de Datos, Estadísticas y Análisis - Ministerio del Interior.

	% Variación 1990-2004	% Variación 2000-2004
Rapiñas	175,6	2,8
Daños	109,8	69,6
Hurtos	83,4	64,1
Sexuales	64,5	45,7
Lesiones	45,8	19,3
Homicidios	-2,9	-6,4

**III-D)- Datos sobre la cantidad de intervenciones policiales y de la población carcelaria (1990 – 2004):**

El aumento de la cantidad de intervenciones policiales y de la población carcelaria es constante y sostenido con el paso de los años, pero en ambos casos el aumento es más marcado a partir del año 2002, sobre todo en 2003 y 2004. Esto tiene lógica y correlación con el cuadro anterior referido a la cantidad de delitos, si aumenta la cantidad de delitos es lógico que aumente la intervención de la policía y, por ende, la población reclusa.

DESCRIPCIÓN Y EVALUACIÓN DEL PROGRAMA DE SEGURIDAD CIUDADANA: ¿UNA SOLUCIÓN AL PROBLEMA DE LA VIOLENCIA Y LA CRIMINALIDAD? (1998-2004).

**Cantidad de Intervenciones Policiales y de Población Carcelaria según Años de ocurrencia. Uruguay.**

	1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004
<b>Intervenciones</b>							
Detenidos	90041	78064	81833	63940	82985	95678	121361
Remitidos	6738	5258	7272	8600	9223	9848	9612
<b>Población Carcelaria</b>	<b>2791</b>	<b>3185</b>	<b>4368</b>	<b>5036</b>	<b>5914</b>	<b>6903</b>	<b>7139</b>

Fuente: Departamento de Datos, Estadísticas y Análisis - Ministerio del Interior.

## **CAPÍTULO IV:**

### **DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA DE SEGURIDAD CIUDADANA.**

#### **IV-A)- Fundamentos del Programa de Seguridad Ciudadana:**

La fecha de inicio del Programa fue el 14 de marzo de 1998, fecha en que se firma el contrato y la fecha de cierre fue el 13 de diciembre de 2003 pero se extendió hasta el 2004. El objetivo principal del PSC era disminuir las situaciones de violencia interpersonal en la población de Montevideo y Canelones y de ese modo reducir la percepción de inseguridad. La idea era hacer partícipes de forma activa a organizaciones de la sociedad civil y de la comunidad, así como instituciones públicas y privadas competentes en el tema.

Los objetivos específicos del PSC estaban dirigidos a dar al Ministerio del Interior una mayor capacidad, por medio de la Dirección Nacional de Prevención Social del Delito (DNPSD), en la creación de políticas y programas para la prevención del delito y su posterior implementación, involucrando diversos sectores.

En segundo lugar, se buscó integrar a los jóvenes en las denominadas “zonas de riesgo” a la comunidad; en tercer término se buscaba lograr mejoras en las situaciones de prevención de la violencia y del delito. Finalmente, en cuarto término, se buscaba bajar los niveles de violencia familiar.

Para la ejecución del Programa, se formó, una “Unidad de Coordinación”, que se organizó de la siguiente manera: la “Coordinación Ejecutiva del PSC” dependía directamente del MI, y de esta dependían directamente distintas subunidades.

Las subunidades eran de “Capacitación, Difusión y Asistencia Técnica”; el “Centro de Información”; el área de “Seguimiento y Coordinación Institucional”; el área de “Presupuesto y Administración Financiera” e indirectamente, el “Centro Nacional de

DESCRIPCIÓN Y EVALUACIÓN DEL PROGRAMA DE SEGURIDAD CIUDADANA: ¿UNA SOLUCIÓN AL PROBLEMA DE LA VIOLENCIA Y LA CRIMINALIDAD? (1998-2004).

Rehabilitación”. Todas estas áreas estaban subordinadas también al MI, y para el caso del CNR, de forma directa. **(ESQUEMA 4 – ANEXO).**

En la coejecución de los componentes del Programa, participaron de forma activa, diferentes Organismos del Ministerio del Interior. La Jefatura de Policía de Montevideo (JPM), la Jefatura de Policía de Canelones (JPC), la Dirección Nacional de Prevención Social del Delito (DNPSD), la Escuela Nacional de Policía (ENP), las Escuelas Departamentales de Policía de Montevideo Canelones, la Dirección Nacional de Cárceles y Centros de Recuperación (DNCYCR), el Instituto Nacional de Criminología (INACRI), la Dirección Nacional de Identificación Civil (DNIC) y el Patronato Nacional del Encarcelado y Liberados (PNEL).

#### **IV-B)- Desarrollo de la descripción del Programa de Seguridad Ciudadana:**

El Programa de Seguridad Ciudadana estableció cuatro subprogramas, cada uno de ellos con distintos proyectos. El primero se tituló “Acciones en el Ministerio del Interior” y se realiza a través de tres proyectos: 1) el fortalecimiento de la DNPSD (incluye la Unidad de Coordinación), 2) el impulso a campañas de sensibilización, realizando campañas publicitarias acerca de las situaciones de delito y como prevenirlas y 3) el relacionamiento Policía-Comunidad.

El segundo subprograma estaba dedicado a los jóvenes y se expresó a través de dos proyectos: 1) acciones con los jóvenes para disminuir su participación en acciones violentas y 2) la creación del “Centro Nacional de Rehabilitación” (CNR).

Para el tercer subprograma, referido a la Comunidad, se implementaron dos proyectos: 1) la creación de los “Centros Pilotos de Prevención” (CPP) dirigidos a la prevención del delito con referencia barrial y 2) la financiación de proyectos de iniciativas comunitarias para prevenir actos de violencia.

## DESCRIPCIÓN Y EVALUACIÓN DEL PROGRAMA DE SEGURIDAD CIUDADANA: ¿UNA SOLUCIÓN AL PROBLEMA DE LA VIOLENCIA Y LA CRIMINALIDAD? (1998-2004).

Por último, para cumplir con el cuarto subprograma, Violencia Familiar, se forman dos proyectos: 1) sensibilizar a la población de Montevideo y Canelones sobre la violencia familiar y 2) la capacitación y atención en violencia familiar a las víctimas de este tipo de violencia.

El objetivo general consistía en transmitir a la sociedad un mensaje claro y definido, haciéndola protagonista en el combate a la violencia y capacitando a la Policía Nacional en estos temas para lograr una atención y solución adecuada frente el delito. El PSC se planteó una serie de indicadores en las dimensiones de cantidad, calidad y tiempo que fueron denominados “indicadores de impacto”, entre ellos los más importantes fueron reducir la “sensación de inseguridad personal”, la “tasa de delito por rapiña”, la “tasa de delito por hurto”, y la “tasa de homicidio por homicidio”.

### **IV-C) - Subprograma A: Acciones en el Ministerio del Interior:**

#### **Proyecto A-1: Fortalecimiento de la DNPSD:**

La Dirección Nacional de Prevención Social del Delito (DNPSD) es un organismo que se encargará de dar continuidad a las acciones iniciadas por el PSC una vez que este culmine. Es, además, el brazo ejecutor de la Comisión Nacional de Prevención del Delito (CNPD) presidida por el Ministro del Interior.

Se buscó obtener recursos materiales y humanos para que la DNPSD, logre crear y aplicar una “Estrategia Nacional de Prevención de la Violencia y Delito”. Con el programa se propuso dotar a la DNPSD de un “Centro de Información” para los departamentos de Montevideo y Canelones, formando así un sistema único con información relevante creada por el MI y otros organismos con los que se acuerde el intercambio.

También se creó en el año 2000 el “Grupo de Análisis Multidisciplinario” (GAM) que ha tenido como tareas el diseño para la unificación de las bases de información referidas a Mujeres y Menores. Los miembros del GAM recibieron capacitación en georreferenciación,

DESCRIPCIÓN Y EVALUACIÓN DEL PROGRAMA DE SEGURIDAD CIUDADANA: ¿UNA SOLUCIÓN AL PROBLEMA DE LA VIOLENCIA Y LA CRIMINALIDAD? (1998-2004).

en estadística y en procesamiento de datos de delitos (1990-2000). El Centro de Información contaba con servidores de alta disponibilidad “on line”, capacitados en el manejo de información georreferenciada, llegando así al “Sistema de Gestión Policial” (SGP).

La ejecución del SGP representó la instalación de un software especial para las jefaturas de Montevideo y Canelones, creado por trabajadores de la Oficina Central de Información Táctica (OCIT) de la JPM y técnicos en programación contratados por el PSC.

Se invirtió en equipos e infraestructura informática en varias unidades policiales, especialmente en las Jefaturas de Policía de Montevideo y Canelones; se mejoraron los cableados eléctricos y de red, con capacidad de hasta doce puestos; cada unidad policial fue equipada, por lo menos, con dos PC's, dos impresoras láser y con equipos de comunicaciones con el fin de lograr la intranet policial, es decir, una forma de comunicación entre las unidades policiales.

Se capacitó al personal para la operación del Sistema en las Seccionales y otras dependencias; se entregó un equipamiento informático conformado por cinco PC's y se creó un software puntual para el fortalecimiento del “Servicio Gratuito al Usuario del Ministerio del Interior” a través de la línea 0800 5000, la cual es, a su vez, una forma de concurrencia externa de los propios ciudadanos al SGP.

Como forma de resumir este Proyecto A-1, puede decirse que los dos componentes básicos fueron: (a) el fortalecimiento de la Dirección Nacional de Prevención Social del Delito (DNPSD) y (b) la creación del Centro de Información. El resultado que se esperaba, al finalizar el PSC era, para el primer componente, el “fortalecimiento en organización y recursos a la DNPSD y otras reparticiones del MI” y la construcción de una “Estrategia Nacional de Prevención y la Violencia para la CNPD”

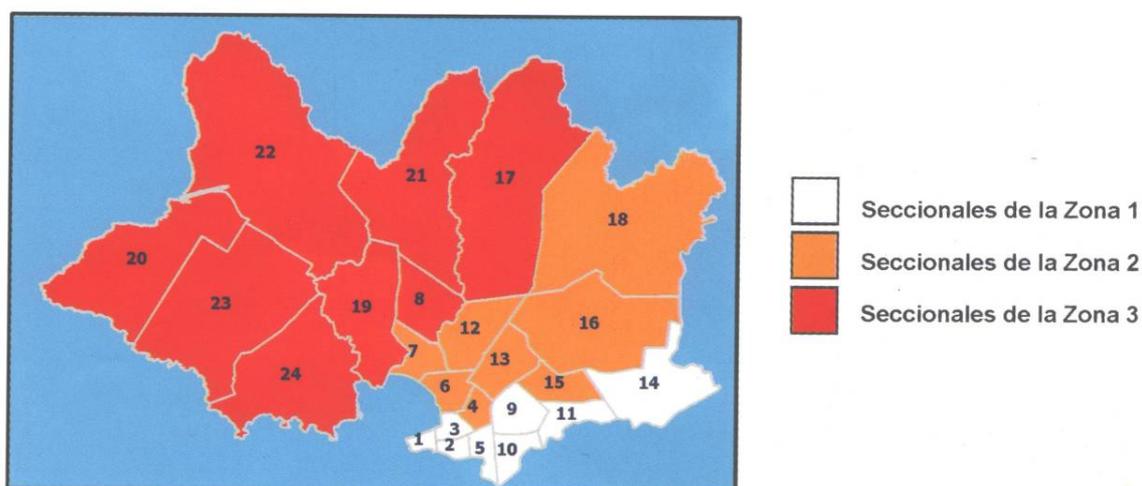
Para el segundo componente, se esperaba dejar el “Sistema de Gestión Policial funcionando en las Jefaturas de Policía de Montevideo y Canelones y en la Dirección

DESCRIPCIÓN Y EVALUACIÓN DEL PROGRAMA DE SEGURIDAD CIUDADANA: ¿UNA SOLUCIÓN AL PROBLEMA DE LA VIOLENCIA Y LA CRIMINALIDAD? (1998-2004).

Nacional de Prevención del Delito” y dejar funcionando el “Centro de Información georreferenciada para la prevención del delito y la violencia, en Montevideo y Canelones”.

Con el Sistema de Gestión Policial, se dividió Montevideo en zonas policiales, según la ubicación geográfica de las veinticuatro Jefaturas de Policía, así los datos de los hechos policiales y ocurrencia de los diferentes tipos de delitos podían ser más claros y sus consultas más operativas.

ZONAS POLICIALES DE LA JEFATURA DE POLICIA DE MONTEVIDEO



**(ESQUEMA 5 - DATOS DE LA EVOLUCIÓN DE LOS TIPOS DE DELITOS MÁS RELEVANTES DEL REPERTORIO DE DELTOS (1997-2002) – ANEXO).**

**Proyecto A-2: Campañas de difusión sobre la situación del delito y acciones preventivas para su prevención:**

A través de las “Campañas Publicitarias” en los medios masivos de comunicación (TV, radio, diarios, afiches, etc), se buscó que la población entendiera que la prevención de la violencia no solamente corresponde al Ministerio del Interior sino también a varios actores más. La base sobre la cual se buscó aumentar la conciencia pública estuvo dirigida a

DESCRIPCIÓN Y EVALUACIÓN DEL PROGRAMA DE SEGURIDAD CIUDADANA: ¿UNA SOLUCIÓN AL PROBLEMA DE LA VIOLENCIA Y LA CRIMINALIDAD? (1998-2004).

presentar la verdadera situación de violencia en Uruguay, el papel de la Policía y de otros organismos públicos, el rol de los ciudadanos en la disminución del delito y la violencia, el repudio a la violencia doméstica y la información sobre las distintas vías y servicios de apoyo a la sociedad.

La campaña de promoción y difusión de los propósitos del PSC se desarrolló en varias fases y cada una tenía una descripción específica, objetivos puntuales, diversos medios de comunicación utilizados y diferentes períodos de tiempo para su ejecución. Así, el primer paso consistió en el envío de una carta del Ministro del Interior a toda la población de Montevideo para impulsarlos a que participen en la Comisiones de Seguridad Barrial. El objetivo puntual de esta campaña era estimular a la ciudadanía a participar en el área de seguridad ciudadana con la intención de generar espacios y vínculos de confianza entre la comunidad y el MI, particularmente con la Policía, a la vez que enseñar acerca de los servicios que se iban a ofrecer a la sociedad. Para esto se distribuyeron las cartas del Ministro junto con la tarifa de UTE y se hicieron afiches y cartillas informativas.

La campaña encargada de promover los servicios sociales se propuso como objetivo específico, divulgar la publicación de una “Guía de Recursos Comunitarios” con el fin de que lleguen a quienes trabajan o están vinculados con personas víctimas de cualquier tipo de violencia familiar. Para esto se crearon y repartieron, además de la Guía de Recursos, afiches informativos de la misma, para las diferentes formas de servicios sociales encargadas de este tema.

Otra campaña publicitaria fue la referente a la información a nivel público y de manera masiva del servicio de la línea gratuita 0800 5000 y la divulgación de los objetivos y cometidos de las “Comisiones de Seguridad Barrial” (CSB). Aquí se utilizó, como medio de transmisión a los afiches, folletos y cartelera de vía pública.

La campaña publicitaria sobre las nuevas formas de intervención de la Policía Nacional, se difundió a través de spots publicitarios en televisión, afiches, volantes, y buzones situados en puntos clave para que la ciudadanía expresara su opinión. Junto con esto, se

## DESCRIPCIÓN Y EVALUACIÓN DEL PROGRAMA DE SEGURIDAD CIUDADANA: ¿UNA SOLUCIÓN AL PROBLEMA DE LA VIOLENCIA Y LA CRIMINALIDAD? (1998-2004).

realizó una campaña para sensibilizar y concientizar a la comunidad con el fin de estimular a que se denuncien los actos de violencia familiar en las Seccionales Policiales, profesionalizando al cuerpo policial en estos temas e informando a la sociedad mediante folletos y cartelería en la vía pública. Estos últimos fueron llevados a cabo con apoyo de la Embajada Británica.

Otra forma de sensibilizar a la sociedad, en lo relativo al incremento de la violencia fue, a través de la realización de “talleres focalizados de divulgación”. Se trataba de eventos organizados que buscaban llegar a lugares públicos manejando diversos temas sobre la prevención del delito y de los actos violentos, la divulgación de las acciones emprendidas por las diferentes instituciones públicas, principalmente por la Policía, y las formas de relación entre Estado y sociedad. En estos talleres participaron especialistas de nuestro país e internacionales y los protagonistas involucrados de forma directa en los casos en cuestión.

Finalmente, a partir del año 1999, en Montevideo y Canelones se realizaron “sondeos de opinión pública”, con el propósito de, analizar el aporte del PSC en relación al movimiento observado, así como registrar la percepción que la gente de estos departamentos tiene sobre la “sensación de inseguridad, victimización, imagen de la policía y violencia familiar”, con lo cual se buscó tener datos que permitieran evaluar las decisiones ejecutadas por el Programa.

### **Proyecto A3: Relacionamiento Policía-Comunidad:**

La estrategia del PSC en el tema “Policía Preventiva y de Proximidad”, tuvo tres grandes políticas, y cada una de ellas se desarrolló por tres medios.

Para el proyecto de “Policía de Proximidad o Comunitaria”, los tres medios fueron el uso de experiencias de otros países (EE.UU, Reino Unido y España), la formación e instrucción de los funcionarios y la implementación de personal especializados.

DESCRIPCIÓN Y EVALUACIÓN DEL PROGRAMA DE SEGURIDAD CIUDADANA: ¿UNA SOLUCIÓN AL PROBLEMA DE LA VIOLENCIA Y LA CRIMINALIDAD? (1998-2004).

Para el proyecto de “Mejora del relacionamiento de la policía con la comunidad” se propuso llegar a través de la capacitación del personal en actividad, la creación de Comisiones de Seguridad Barrial y la creación y ampliación de la línea 0800 5000.

Para el tercer proyecto, “Profesionalización de la formación policial”, las tres vías fueron: la formación de docentes de la Escuela Nacional de Policía (ENP), la preparación de cadetes policiales y la instrucción del personal en actividad.

Aquí se buscó orientar a los servicios policiales en referencia a su rol de servicio a la comunidad. Se propuso que al finalizar el Programa se hubiera obtenido una reorganización administrativa de la Policía Nacional, una reforma de los planes de estudio de la Escuela Nacional de Policía y la profesionalización de sus docentes a través de la sensibilización de los altos mandos orientando dicha reforma hacia la idea de policía comunitaria o de proximidad.

En lo referente a la reforma en los programas de estudio de la ENP, los cambios efectuados fueron realizados por su Comando y además se realizó un convenio con la Universidad de la República por el que se promovió que los docentes de esta dieran clases en la ENP.

Otra de las reformas impulsadas con respecto a la ENP fue la modificación de los requisitos para el ingreso a este centro y se introdujeron asignaturas referidas al perfeccionamiento en temas de prevención de la violencia y el delito.

En cuanto a la “estrategia de sensibilización de los altos mandos de la Policía Nacional”, esta fue llevada a cabo por medio de seminarios referentes a necesidades de cambios en la doctrina policial y en la manera de actuar de la institución. A esto se le agregó, los “cursos de capacitación y formación de la policía preventiva” que estuvieron dedicados a oficiales y subalternos, particularmente de la Jefaturas de Policía de Canelones y Montevideo, y Direcciones Nacionales del MI, dedicados a las formas de prevención del delito, a las relaciones y vínculos con la comunidad, a diversos tipos de derechos, muy especialmente el

DESCRIPCIÓN Y EVALUACIÓN DEL PROGRAMA DE SEGURIDAD CIUDADANA: ¿UNA SOLUCIÓN AL PROBLEMA DE LA VIOLENCIA Y LA CRIMINALIDAD? (1998-2004).

derecho de familia y de menores y a la teoría y práctica de la policía comunitaria. Esto contó con el apoyo de material especial y con manuales publicados para la capacitación policial.

El PSC llevó a cabo otras etapas de formación de oficiales policiales para su propósito de fortalecer el rol de Policía de proximidad y comunitaria, o lo que es lo mismo a “una Policía más cerca de la gente”. Para ello desarrolló, cinco tipos de cursos: “curso de capacitación en Policía Turística”, “curso de capacitación en Relaciones Públicas y Atención al Ciudadano”, “curso de formación como oficiales de policía de Abogados y/o estudiantes avanzados de Derecho”, “curso de Post Grado en la Facultad de Derecho de la UdelAR: formación en técnicas de entrevista de investigación criminal” y “curso en atención en crisis y criterios de derivación, capacitación de primer nivel de Violencia Familiar”.

En relación a, las “acciones conjuntas Policía – Comunidad” se tomó como ejemplo la experiencia extranjera de España y del Reino Unido en programas de policía comunitaria y de proximidad, a través de las visitas de los funcionarios policiales uruguayos a esos países, de forma de interiorizarse en la forma de actuar de la Policía en esas experiencias. También, se recibió la visita de expertos de esos países para trasladar a nuestro país su experiencia mediante reuniones con el Ministro del Interior del Uruguay y con comandos de la Jefatura de Montevideo, de la Jefatura de Canelones, con otros Jefes de Policía Departamentales, con autoridades de la ENP, con miembros destacados de la DNPSD, y de los CPP’s.

Al mismo tiempo, el Ministro del Interior formó el cuerpo de “Policía de Proximidad”, dentro de la Jefatura de Montevideo, con el fin de brindar un servicio complementario de seguridad y protección en los barrios. Sus tareas fueron patrullar durante el día en el entorno de seis manzanas y observar todos los aspectos relacionados a la seguridad de esa zona, como por ejemplo la iluminación, la existencia de menores de edad en situación de calle e informando continuamente a las “Comisiones de Seguridad Barrial” (CSB). Estas fueron creadas en el año 1999, también por impulso del Ministro del Interior, y su propósito

DESCRIPCIÓN Y EVALUACIÓN DEL PROGRAMA DE SEGURIDAD CIUDADANA: ¿UNA SOLUCIÓN AL PROBLEMA DE LA VIOLENCIA Y LA CRIMINALIDAD? (1998-2004).

era tratar de concretar los procedimientos operativos para poder establecer una eficiente relación policía-comunidad en el marco del modelo “Policía Comunitaria o de Proximidad”.

La línea 0800 5000, fue creada como un servicio gratuito de atención a la ciudadanía, que funciona las 24 horas, los 365 días del año y que se estableció como objetivo el servicio de atención al usuario y el componente social del servicio al usuario; esto fue difundido por medio de charlas informativas y a través de los medios masivos de comunicación y fue coordinado por el MI (coordinación más extensa) y por cada Dependencia, Unidad Ejecutora, Dirección Nacional o Jefatura en todo el Uruguay (coordinación de enlace).

Finalmente, se estableció la descentralización en la recepción de denuncias de violencia familiar en seccionales de Policía de Montevideo y la Reforma de la Policía Nacional, la cual generó un proceso de diagnóstico institucional de gran relevancia a través de seminarios en los cuales se establecía el diálogo entre la Policía y la sociedad sobre perspectivas del futuro.

#### **IV-D)- Subprograma B: Jóvenes:**

##### **Proyecto B1: Acciones con los jóvenes:**

En este proyecto se apunta a jóvenes de Montevideo y de Canelones que abarcan desde niños a menores de 24 años de edad, pero preferentemente se apunta a los jóvenes de 14 a 24 años a través de la capacitación a docentes de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) que trabajan en los locales de zonas de requerimiento prioritario. Esta tarea se realizó en el marco de un convenio firmado en 1999 entre el PSC y la ANEP.

Para esta actividad se desarrollaron varias etapas. En primer lugar, se seleccionó la firma Consultora mediante licitación pública internacional, las tareas fueron: diseñar un método de formación en prácticas de prevención de violencia entre las personas, implementar dicho método, plantear un procedimiento para la evaluación de las actitudes de violencia de los

DESCRIPCIÓN Y EVALUACIÓN DEL PROGRAMA DE SEGURIDAD CIUDADANA: ¿UNA SOLUCIÓN AL PROBLEMA DE LA VIOLENCIA Y LA CRIMINALIDAD? (1998-2004).

alumnos de docentes capacitados en el área, crear y editar materiales de estudio y plantear cambios en la currícula de formación docente en todos los niveles.

Se realizó un diseño de la capacitación, que tenía como objetivo específico, acordar el actual “pensum” de estudios a nivel preescolar y primaria como también secundaria y técnica, y la incorporación de elementos temáticos referidos a la prevención de la violencia y socialización efectiva de los Centros de Estudio. Esta capacitación tuvo grandes aportes pero se encontró también con varios obstáculos.

Se llevó a cabo también, una evaluación de las actitudes de los alumnos de los centros de enseñanza elegidos a través de grupos focales, entrevistas en profundidad y encuestas a alumnos. Por medio de estas técnicas de investigación se buscaba obtener una evaluación de la percepción de la violencia, de la relación institución – familia – comunidad, de las formas de prevención, de las opiniones sobre la escuela, sobre el grupo y los compañeros, sobre los docentes y de la sensación de violencia, como los más importantes.

Se seleccionó y capacitó especialmente al núcleo principal de docentes para desarrollar esta actividad en los centros educativos que fueron seleccionados. La cantidad de profesores seleccionados fue de un número importante y cada uno debía cumplir con perfiles particulares definidos. Los criterios que se tuvieron en cuenta para la elección de los Centros tenían que ver con los índices de violencia registrados en cada Centro, la agresividad de las zonas donde se ubicaban, el bajo rendimiento académico de los alumnos de esas instituciones y con necesidades básicas insatisfechas y el registro de violencia familiar en el entorno. Todo esto contó con una evaluación que culminó con la fase de capacitación de los docentes, la cual obtuvo altos niveles de aprobación y satisfacción.

Otro de los componentes de acción con los jóvenes se dio mediante el apoyo a instituciones públicas y/o privadas que trabajan con jóvenes en situación de riesgo. Aquí se promovió la participación de la sociedad civil en una estrategia conjunta de acción para la integración social de estos sectores juveniles. Específicamente se financiaron proyectos de seis instituciones, las que fueron agrupadas según su objetivo en: capacitación y orientación

DESCRIPCIÓN Y EVALUACIÓN DEL PROGRAMA DE SEGURIDAD CIUDADANA: ¿UNA SOLUCIÓN AL PROBLEMA DE LA VIOLENCIA Y LA CRIMINALIDAD? (1998-2004).

laboral a los jóvenes entre 14 y 24 años (CECAP, Movimiento Tacurú, y Oportunidad Joven del INJU), capacitación y orientación laboral a jóvenes entre 12 y 17 años que además son beneficiarios de la libertad asistida (Movimiento G. Volpe y Vida y Educación), espacios de recreación y capacitación, incluyendo indirectamente orientación laboral a jóvenes entre 14 y 24 años (Red de Casas jóvenes).

### **Proyecto B2: Centro Nacional de Rehabilitación:**

El 31 de julio de 2002 se inauguró el Centro Nacional de Rehabilitación (CNR), con una capacidad para 300 jóvenes entre 18 y 29 años, que funciona en el ex hospital Musto que abarca 17.000 metros cuadrados y que posee cinco pisos, en la planta baja funciona la gran parte de áreas temáticas; policlínica; área de educación; en las partes exteriores se hallan; las áreas de recreación, deportivas, productivas, etc. En el nivel 1, 2, y 3, son las áreas de alojamiento, se ubicó la zona de visitas, las salas de entrevistas, los comedores, los dormitorios de los internos, las habitaciones para las visitas conyugales, los servicios de enfermería, los servicios higiénicos, todo esto en cada uno de los pisos. En la planta 4, se encuentra la parte administrativa y técnica.

Se buscó aplicar un nuevo modelo de rehabilitación dirigido a reclusos provenientes del sistema carcelario. Se tomó como una instancia transitoria hacia el egreso, la preparación del interno a la libertad, y se enmarcó dentro del sistema progresivo de aplicación de la pena, que expliqué en el capítulo II sección D de este trabajo.

Para esto se creó el “Centro de Unidad Coordinadora de Política de Rehabilitación”, que depende directamente del MI, y cuenta con la ayuda de una “Junta Representativa”, que está formada por integrantes de varias instituciones competentes en el área. Los altos cargos; de gerencia, dirección de programas, educadores, y técnicos; se obtuvieron mediante concurso público, y con los requerimientos necesarios para las diversas actividades.

DESCRIPCIÓN Y EVALUACIÓN DEL PROGRAMA DE SEGURIDAD CIUDADANA: ¿UNA SOLUCIÓN AL PROBLEMA DE LA VIOLENCIA Y LA CRIMINALIDAD? (1998-2004).

El CNR se realizó por decreto del Poder Ejecutivo, número 292/999 y es considerado un “organismo con autonomía técnica y de gestión”, sus objetivos son; facilitar la rehabilitación y reinserción social del interno y la prevención del delito, incrementar los recursos personales de los internos en su esfera conductual cognitiva y afectiva, reducir al máximo sus conductas negativas, y favorecer que los programas tengan una continuidad y generalización en la comunidad, procurando su activa participación también en el funcionamiento de los programas que se llevan a cabo dentro del Centro.

Las áreas de intervención que se atendieron fueron sobre la base de seis programas, el primero “Vida Cotidiana”, se encarga de estructurar los tiempos y espacios que hacen referencia a los aspectos biológicos, afectivos, culturales, intelectuales, ideológicos, familiares, etc, que conforman al individuo, marcando así los valores y actitudes que guían la propuesta educativa – social. Para este objetivo se seleccionó un grupo de Educadores con el fin de que se lleve a cabo el ritmo educativo establecido.

El segundo programa se denominó “Educativo”, su propósito es colaborar con la formación integral del interno (capacitación formal y capacitación laboral), para que a su egreso del CNR tenga una adecuada inserción en la sociedad.

El tercer programa “Laboral”, se busca la capacitación del interno para el empleo y la colocación laboral, a través de diferentes actividades laborales y talleres desarrolladas dentro del CNR y algunas actividades fuera de este.

El cuarto programa “Fortalecimiento de Vínculos Socio-Familiares”, básicamente se intentó reforzar el vínculo familiar y de las personas más cercanas del interno. La forma de trabajo es mediante, entrevistas personales al interno y a su familia, y encuentro periódicos entre ellos.

El quinto programa “Pensamiento Pro-social”, impulsa el entretenimiento e incentiva el desarrollo de las habilidades del interno a través de un conjunto de técnicas especiales para este objetivo.

Finalmente el sexto programa “Otras Áreas”, tiene que ver con una serie de actividades complementarias a las mencionadas anteriormente.

#### **IV- E)- Subprograma C: Comunidad:**

##### **Proyecto C1: Acciones con la comunidad:**

Con este proyecto se buscó incentivar la activa participación de la sociedad civil en los temas referentes a la prevención de la violencia. La atención se centró en algunas zonas con elevados índices relativos de conflicto y riesgo social y se concretó mediante la creación de dos “Centros Pilotos de Prevención” (CPP) dependientes de DNPSD. Estos tenían como objetivo coordinar a nivel local los servicios públicos y privados en la prevención del delito a través de la detección temprana de las medidas de intervención preventiva, impulso de la participación de la comunidad, y la intervención en crisis además de derivar los casos a los proveedores de servicios especializados públicos o privados.

Estos CPP se llevaron a cabo en dos zonas, Cerrito de la Victoria y en Ciudad Vieja. Cada uno de ellos contó con distintas áreas de apoyo, la psico-social, la jurídica y el relacionamiento interinstitucional. Cada uno de los CPP atendían una lista de situaciones y problemas (entre los más importantes se encuentran: violencia familiar, disfunción familiar, problemas de conducta – relacionamiento, maltrato infantil, alcoholismo – drogadicción, abuso sexual). Estos problemas eran atendidos por medio de estrategias puntuales y con una metodología específica según cada caso.

##### **Proyecto C2: Iniciativas Comunitarias:**

Como parte de la estrategia de prevención mediante el apoyo a proyectos ejecutados por instituciones públicas y privadas, se financiaron “proyectos de iniciativas comunitarias” para el problema del incremento del delito basados en el apoyo a redes locales de atención a grupos vulnerables.

DESCRIPCIÓN Y EVALUACIÓN DEL PROGRAMA DE SEGURIDAD CIUDADANA: ¿UNA SOLUCIÓN AL PROBLEMA DE LA VIOLENCIA Y LA CRIMINALIDAD? (1998-2004).

Con esto se promovió al fortalecimiento de iniciativas basadas en la comunidad y la mutua coordinación de las asociaciones locales, impulsando la movilización de la sociedad civil, a través de diversas organizaciones no gubernamentales.

**IV-F)- SUBPROGRAMA D: VIOLENCIA FAMILIAR:**

**Proyecto D1: Sensibilización en violencia familiar:**

Se promovió “reducir el fenómeno de violencia familiar” mediante la sensibilización de la sociedad de Montevideo y Canelones sobre violencia familiar y mejorar la atención de la población víctima de dicha violencia. La sensibilización fue tratada desde la formación de talleres que analizaban la temática de la violencia familiar, y desde la publicación de textos sobre el tema (“Guía Uruguaya para Operadores Sociales” y “Violencia Familiar: una aproximación multidisciplinaria”), como forma de aplicar insumos a aquellos operadores vinculados directamente al fenómeno de la Violencia Familiar.

**Proyecto D2: Capacitación y atención en Violencia Familiar:**

Se buscó capacitar a la población en todos los niveles acerca de este tema. Abarcó tres niveles, primero atención en crisis y criterios de derivación, un segundo nivel de intervención en apoyo a personas involucradas en situaciones de violencia familiar, y un tercer nivel a cargo de instituciones universitarias u ONG’s con experiencia y prestigio en formación. Todos ellos tuvieron contenidos temáticos acorde con el tema que se dieron a conocer en varias jornadas, cada una con una carga horaria importante y fueron evaluadas por técnicos del Programa de Seguridad Ciudadana.

## CAPITULO V:

### EVALUACIÓN DEL PROGRAMA DE SEGURIDAD CIUDADANA.

Para la evaluación del Programa de Seguridad Ciudadana realicé cuatro entrevistas semidirectivas a técnicos y/o políticos que estuvieron involucrados directamente en alguna o en todas las etapas de elaboración, implementación y/o ejecución del Programa. Todos los entrevistados aceptaron que su nombre sea mencionado.

Las personas entrevistadas fueron: el Esc. Guillermo Stirling ex Ministro del Interior, la Prof. Gloria Robaina ex Directora de Capacitación y Asistencia del PSC y ex Coordinadora Ejecutiva del PSC, el Dr. Juan Faroppa ex Asesor del PSC y ex Subsecretario del Interior y el Dr. Carlos Bastón ex Coordinador Ejecutivo del PSC y asesor del ex Ministro del Interior el Dr. Didier Operti.

En cuanto a cómo se define el concepto de “seguridad ciudadana”, los entrevistados, en su mayoría, están de acuerdo en que lo primero que hay que resaltar es la importancia del Estado como el responsable directo de la seguridad pública de los ciudadanos dentro de un país y como la institución que tiene la función de ejercer el control para garantizar la tranquilidad. Desde este punto de vista seguridad ciudadana quiere decir que un ciudadano siente que el Estado le da protección, siente que el Estado es el que está resguardando permanentemente sus derechos...”.<sup>15</sup>

Si analizamos la definición de los entrevistados sobre el concepto de ‘seguridad ciudadana’ en comparación a su definición en el PSC se destaca en varias de las entrevistas la dificultad de definir este término por la variedad de factores que incluye y por lo subjetivo del tema: “...yo creo que es muy difícil de definir la ‘seguridad ciudadana’ la ‘seguridad pública’ en dos palabras en una definición de diccionario”.<sup>16</sup> También se

---

<sup>15</sup> Entrevista al Esc. Guillermo Stirling. Realizada el 19 de julio, de 2007.

<sup>16</sup> Entrevista a la Prof. Gloria Robaina. Realizada el 25 de julio, de 2007.

coincide en que la experiencia del PSC en Uruguay fue una experiencia piloto fue la primera vez que se realizó una experiencia de este tipo en el país.

Los términos, que más se repitieron, en el momento de definir ‘seguridad ciudadana’ y que forman parte de este concepto fueron: “policía” o “sistema policial”, “Estado”, “sistema carcelario”; “rehabilitación”; “sistema penal”, “derecho” (“a la vida”, “básicos”, “a la integridad física”), “protección”, “sensación – percepción de inseguridad”, “miedo”, “orden público”, “tranquilidad”.

Encontramos en las entrevistas, a la expresión ‘seguridad ciudadana’ definida desde la ‘seguridad’, de la siguiente manera: “crear las posiciones para las cuales el ciudadano común y corriente y la sociedad en su conjunto sientan las cosas públicas, por el accionar de la policía que es garante de sus derechos”<sup>17</sup> y desde su opuesto la ‘inseguridad’ así: “cuando los ciudadanos, y de ahí la palabra ‘ciudadana’, empiezan a sentir una cantidad de miedos, con relación a lo que pueda pasar con respecto a sus otros conciudadanos, o sea, hay todo un cambio muy profundo en lo que es la forma de relacionamiento de la población en una sociedad ...”.<sup>18</sup>

Una tercera manera de definir ‘seguridad ciudadana’ es desde dos puntos de vista diferentes: “el punto de vista técnico” y “el punto de vista más sistemático”. El primero tiene que ver con: “una visión de los derechos humanos como conducción histórica como límites al ejercicio del poder por parte del Estado pero a su vez también como un mecanismo que permite la garantía de los derechos fundamentales de todos los ciudadanos...” el segundo punto de vista es aquél que analiza: “seguridad ciudadana’ como un sistema que articula diferentes subsistemas el subsistema penal – policial, subsistema policial un subsistema que tiene que ver con todas las intervenciones normativas (...) y un subsistema que tiene que ver más con las medidas de prevención ...”.<sup>19</sup> Este último punto de vista, también se resaltó en otras entrevistas.

---

<sup>17</sup> Iden. 15.

<sup>18</sup> Iden. 16.

<sup>19</sup> Entrevista al Dr. Juan Faroppa. Realizada el 26 de julio, de 2007.

DESCRIPCIÓN Y EVALUACIÓN DEL PROGRAMA DE SEGURIDAD CIUDADANA: ¿UNA SOLUCIÓN AL PROBLEMA DE LA VIOLENCIA Y LA CRIMINALIDAD? (1998-2004).

Si se analiza cómo definió el PSC el concepto de ‘seguridad ciudadana’, de las entrevistas se desprende que no hubo una definición específica ya que algunos de los entrevistados así lo expresaron y otros dieron una aproximación, a lo que puede haberse tomado como definición, en aquel momento para guiar al Programa: “... para el PSC no estaba tan definido todavía el concepto, pero si tal vez es una posibilidad es una posible lectura, que no se hubiera definido, otra posible lectura es que, estuviera realmente definido con un concepto que podría haber sido erróneo (...) el PSC (...) potenció demasiado o cargó demasiado la mochila hacia la prevención social ...”.<sup>20</sup>

Al evaluar cómo fue definido este concepto que es el más importante porque es el nombre que se le da al Programa se aprecia claramente que no hubo una definición precisa y explícita la razón pudo ser que el término ‘seguridad ciudadana’ recién se estaba manejando cuando el PSC se inició otro motivo pudo ser que existiera una filosofía o pensamiento sobre ‘seguridad ciudadana’ pero no una definición específica. La cuestión es que el objeto ‘seguridad ciudadana’ es complejo y muy amplio de ahí la dificultad de su significado.

En cuanto a los objetivos establecidos por el PSC, se destaca en todas las entrevistas que el principal objetivo que se planteó el Programa fue la realización de una reforma institucional del Ministerio del Interior básicamente de la Policía Nacional para la mejora en la calidad de la gestión a través de la capacitación policial en las nuevas modalidades de violencia y criminalidad que se venían dando.

Algunos de los entrevistados en segundo lugar mencionaron como otro propósito relevante del PSC el trabajo en el tema de la “violencia familiar” o “violencia doméstica” manejado desde el MI, por Organizaciones No Gubernamentales y por otros organismos estatales involucrados en el tema.

Otros objetivos fueron la búsqueda de mejorar el relacionamiento del MI con la sociedad civil. En el PSC al fijarse los objetivos se pensó más en un concepto de “seguridad

---

<sup>20</sup> Iden. 19.

subjetiva” porque apuntó a la cuestión de la sensación y percepción de inseguridad, a los miedos y a la sensibilización de esta problemática.

Ahora bien, si la áreas, subprogramas, y proyectos del Programa estuvieron acordes a estos objetivos es un tema más complejo de analizar porque los entrevistados no respondieron directamente esta pregunta, incluso algunos de ellos ni siquiera dieron respuesta alguna. Por lo que podría pensarse que los subprogramas para llegar a esos propósitos, no estuvieron bien delimitados o no fueron del todo claros.

Por otro lado, en cuanto a si se cumplieron con los objetivos establecidos, los entrevistados comentaron puntos a favor y puntos en contra, a favor se destacó el fortalecimiento institucional como un propósito muy positivo y la sensibilización en el tema de violencia doméstica que comenzaba a ser un problema en aumento.

Uno de los aspectos que concitó la atención de los entrevistados fue la construcción del CNR visto por parte de los entrevistados como uno de los aciertos más importantes del Programa pero otros entrevistados destacaron que si bien fue una experiencia nueva no justificó el costo que tuvo su construcción y posterior funcionamiento la razón que se alude es que un centro con esas características es interesante pero fue y es una obra para unos pocos y no ataca el real problema del sistema carcelario y de la delincuencia.

Como reflexión a los objetivos planteados por el PSC y de sus alcances, Carlos Bastón agrega: “... el tiempo que duró la ejecución (del PSC) tampoco puede resolver un problema en sustancia (...) ahora creo que las metas que nosotros nos pusimos en aquel momento no eran metas tan ambiciosas, sin embargo los objetivos finales eran ambiciosos...”.<sup>21</sup>

Contraponiendo las respuestas de los entrevistados, sobre este tema a las áreas y subprogramas que “debería” abarcar un programa de ‘seguridad ciudadana’ se deduce que depende de varios elementos alguno de ellos son, el momento, los problemas, las necesidades y los recursos con que se cuenta.

---

<sup>21</sup> Entrevista al Dr. Carlos Bastón. Realizada el 21 de agosto, de 2007.

En aspecto general, Juan Faroppa planteó tres áreas que debería incluir un programa como el PSC, “área operativa o ejecutiva, área normativa, y área preventiva”.<sup>22</sup>

Otro tema es; si las figuras delictivas, que se utilizaron en el PSC, para analizar su impacto estuvieron bien delimitadas y definidas. A esta cuestión los entrevistados contestaron todos, afirmativamente. Se manifestó que se utilizaron los delitos correctos para este programa, los más importantes en cantidad, y los más impactantes: “delitos contra la propiedad (...) aumento muy significativo y progresivo de la rapiña, que es el delito ‘estrella’ y delitos contra la persona física”.<sup>23</sup> Además se destacó mucho, la implementación de la sistematización de los datos, en cuanto a los tipos de delitos.

Al analizar, cómo fueron distribuidos los fondos prestados por el BID, ninguno de los entrevistados contestó directa y claramente a esta pregunta, algunos porque desconocían la respuesta exacta, otros porque ya pasaron varios años del PSC y no lo recordaban con precisión, y otros porque ingresaron a trabajar en el Programa cuando este ya se había diseñado.

Aún así, de las respuestas dadas, en su mayoría, coincidieron en que la contrapartida mayoritaria fue destinada al Centro Nacional de Rehabilitación que si bien fue una obra relevante, el costo del acondicionamiento del ex Hospital Musto generó una disposición de recursos que; “tiene un impacto muy relativo, en términos de retorno de la inversión o sea es una inversión a muy largo plazo” por lo que .<sup>24</sup> Esto lleva a pensar que la distribución de los fondos podría haberse concentrado en menos proyectos pero con mayor impacto con mayor repercusión en la sociedad y con resultados más notorio en mediano o corto plazo.

Por otra parte, una opinión diferente a la mencionada anteriormente, es la que aportó Guillermo Stirling: “...se hizo mucho con fondos limitados hubo mucha contratación de

---

<sup>22</sup> Iden. 19.

<sup>23</sup> Iden. 21.

<sup>24</sup> Iden. 21.

técnicos...”.<sup>25</sup> En este caso, contrariamente a otras opiniones se destacó la creación del CNR como una inversión muy importante y de gran impacto que está en funcionamiento hasta el hoy día.

Más allá de todo lo dicho acerca de cómo fueron distribuidos los fondos de que disponía el PSC lo que puede concluirse es que la ejecución de los mismos se dio en tiempo y fecha que fueron cumplidos los plazos totalmente y de forma correcta.

Los plazos establecidos para la ejecución del Programa, es un tema que la mayoría de los entrevistados respondieron que se cumplieron totalmente y en el tiempo previsto es más tal cumplimiento lo ven como un mérito de quienes se encargaban de esto. Pero se halló una excepción a esta respuesta, por parte de Bastón: “no se cumplió se dilataron incluso el comienzo de la discusión fue complicado (...) fue un poco lento y luego en algunos componentes, tuvimos más facilidades de implementación...”.<sup>26</sup>

Esta contraposición en las respuestas entre los entrevistados puede ser por varios motivos el mayor o menor conocimiento que cada uno tenía sobre este tema, por el cargo que desempeñaban por el tiempo que estuvieron en él y por la etapa en la que se incorporaron o se fueron del PSC. Puede pensarse que esta y otras diferencias y/o falta de conocimiento en cuestiones de relevancia se dan por la poca organización funcional del Programa o por los intereses personales y/o profesionales de cada entrevistado. Lo cierto es que el PSC culminó hace tres años y algunos detalles pueden no ser recordados con exactitud de hecho en más de una respuesta en las entrevistas así lo manifestaron.

La institución prestamista fue el BID, el organismo beneficiario fue el MI, y el organismo ejecutor fue la Unidad de Coordinación del PSC-MI, todos ellos participaron de firma individual y conjunta, en el desarrollo del PSC. Por separado cada uno actuó bien y en algunos casos muy bien. El BID como el organismo que financiaba por supuesto realizaba controles y monitoreos periódicos participaba activamente a través de informes acerca del desarrollo del Programa. En cuanto al Ministerio del Interior según algunas

---

<sup>25</sup> Iden. 15.

entrevistas, se involucró pero no demasiado en algunas circunstancias esto se atribuye a que era una experiencia piloto de todos modos con la Unidad de Coordinación del MI “la integración (fue) muy armónica muy virtuosa”.<sup>27</sup> La coordinación hacia Afuera del PSC fue muy buena con el INAME (ahora INAU), con el CODICEN con el INJU y con las ONGs manteniendo con estas un nivel de diálogo excelente.

Los distintos organismos del Ministerio del Interior, que participaron activamente en la coejecución de los componentes del Programa, lo hicieron de diferente manera y cada uno por separado “jugó” un papel para llevar adelante la ejecución de forma conjunta. De las entrevistas se destacó como muy bueno el rol de la Jefatura de Montevideo (JM) y la Escuela Nacional de Policía (ENP), como bueno a veces y otras veces malo el papel de la Jefatura de Canelones (JC) y el Instituto Nacional de Criminología (INCRI), y como muy deficitarios los roles de la Dirección Nacional de Prevención Social del Delito (DNPSD) y de la Dirección Nacional de Cárceles (DNC).

La DNPSD, fue uno de los organismos encargados de la continuidad de las acciones realizadas por el PSC, y fue designado “brazo ejecutor” de la Comisión Nacional de Prevención del Delito (CNPD) que dependía del MI, su desempeño según Robaina fue “muy dificultoso” porque la DNPSD no era todo el MI, era sólo una parte de él, y agrega: “un programa de esta naturaleza (...) debería haber quedado en la órbita del propio Ministro, y no dárselo así a una Dirección Nacional...”.<sup>28</sup> El papel que “jugó” la DNC fue negativo porque “dificultó la parte de implementación (...) nos impidió un poco el comienzo de la ejecución del componente...”.<sup>29</sup>

En términos generales, lo que se manifiesta en las entrevistas de los diferentes organismos del MI, es que participaron en la coejecución de los componentes del PSC de forma correcta la mayoría (ENP, JM, JC, INACRI) muy bien y en dos casos (DNPSD y DNC) de manera negativa. Ello parece haberse debido a la existencia de desconfianzas o a

---

<sup>26</sup> Iden. 21.

<sup>27</sup> Iden. 19.

<sup>28</sup> Iden. 16.

<sup>29</sup> Iden. 21.

la poca predisposición de los involucrados y en otras ocasiones porque el PSC desde dentro del MI no fue percibido como algo propio sino como algo extraño.

Para el propósito principal del PSC se establecieron determinados “indicadores de impacto alcanzado” la opinión de los entrevistados en cuanto a su selección arrojó una idea similar qué es lo que se mide porque no todo puede ser medido. Es difícil de medir el nivel de profesionalización policial (grado de absorción por parte de los funcionarios policiales de los programas de especialización).

La evolución del delito se puede medir pero sus resultados son muy relativos no es lo mismo la cantidad de delitos denunciados que la cantidad de delitos que efectivamente ocurren y que la cantidad de delitos que son aclarados. Hay indicadores que dan resultados ambivalentes como es el caso de ‘la tasa de aumento de denuncias de delitos’ porque se puede decir que: “... si había más denuncias quería decir que hay más delitos tal vez se podría decir que hay menos cifras negras...”.<sup>30</sup>

Un indicador elegido, que puede ser medido de una manera más clara es: “el grado de reincidencia de los delincuentes que estuvieron conformando el Programa” declara el Esc. Stirling haciendo referencia a la experiencia del CNR.

En suma, en lo que respecta a la selección de los ‘indicadores de impacto alcanzado’, estuvo bien delimitada y fue representativa de lo que se quería estudiar para el momento en el que se comenzaba con el PSC, aunque se podrían haber seleccionado otros. La cuestión es que al ser una experiencia nueva en Uruguay, como se mencionó en varias oportunidades, muchos puntos no fueron tomados en cuenta, tal es el caso de la ‘percepción o sensación de inseguridad’ que es muy difícil sino imposible de conocer aunque sí e puede tener una aproximación. El punto en esto es lo poco confiables que son las cifras delictivas dentro de las cifras de un país implican cuestiones muy subjetivas del ciudadano y es complicado de apreciar.

---

<sup>30</sup> Iden. 21.

DESCRIPCIÓN Y EVALUACIÓN DEL PROGRAMA DE SEGURIDAD CIUDADANA: ¿UNA SOLUCIÓN AL PROBLEMA DE LA VIOLENCIA Y LA CRIMINALIDAD? (1998-2004).

Un punto clave en la creación de cualquier programa es conocer si existió o no una “mesa de negociación política” y de haber existido es importante saber cómo se organizó. En el PSC no hubo una mesa especial de negociación es más en las entrevistas ni siquiera se habla de una negociación política en algunos casos se maneja el término “discusión” “consulta” y en otros directamente se expresa que la formación del Programa no se negoció políticamente.

Lo que se destacó por parte de Stirling, que fue Ministro del Interior durante gran parte de la implementación del PSC fue un buen nivel de apoyo político tanto de su partido (Partido Colorado, partido de gobierno) como de la oposición (Partido Nacional y Frente Amplio). Era cuestión de puntos de vista diferentes marcados por las diversas ideologías y roles políticos de cada actor político – partidario.

Bastón resaltó además que este no fue un “programa colorado” y que en su diseño hubo mucha libertad de trabajo se integró a otros organismos tal fue el caso de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), se informó siempre a los legisladores y protagonistas políticos de los pasos que se seguían y se tomó en cuenta sus dudas y aportes.

Diferente a estas opiniones anteriormente mencionadas fue la visión de Faroppa acerca de este tema: “...no creo que haya sido un tema que se haya discutido en profundidad (...) no creo que haya negociado ni discutido nada con nadie...”<sup>31</sup>

Al enfatizar en si se logró un consenso en cómo elaborar un programa de las características del PSC, las respuestas fueron en general muy favorables buena predisposición de los legisladores de los partidos políticos, de las organizaciones de la sociedad civil, técnicos, y la opinión pública. Hay que reconocer que este es un tema muy importante y de gran impacto en lo electoral, y en ocasiones puede conspirar para que se logren consensos.

---

<sup>31</sup> Iden. 19.

Sin lugar a dudas el problema de la violencia y la criminalidad en Uruguay podría haberse atacado de otra manera, el PSC no agotó las herramientas para ello, como un primer programa fue un impulsor de la problemática que tuvo sus aspectos positivos y negativos (o no tan positivos). Como positivos se mencionó la creación del “Sistema de Gestión Policial” a través del Centro de Información con el cual se buscó el fortalecimiento institucional de todo el Ministerio del Interior la profesionalización de las unidades policiales, sobre todo en lo que respecta al tema de “policía preventiva o comunitaria”, la reforma en los planes de estudio en la Escuela Nacional de Policía, el vínculo formado con las ONG’s y otros organismos del Estado como los más destacados.

El rasgo más positivo según Faroppa: “... se logró incorporar introducir una mirada diferente un discurso diferente sobre el tema que no estaba aprendido en la sociedad uruguaya y en parte de las instituciones uruguayas”.<sup>32</sup> Esto fue destacado en otras entrevistas tiene que ver con la participación interdisciplinaria en todo el proceso del PSC.

Como aspecto negativo o no tan positivo se encuentran el no haberse garantizado la estabilidad y la sustentabilidad del Programa en mediano y largo plazo que el perfil técnico que en un principio fue prioritario con el paso del tiempo se fue desvaneciendo la creación del CNR que estuvo bien ideada pero que hoy día tiene problemas de reasignación de recursos y que el para el propósito que se había construido no logró cumplir sus expectativas totales y que después de toda la energía puesta en la capacitación de expertos en los cambios institucionales y sociales el Programa culminó y mucho de lo hecho se perdió este tipo de experiencias no son para realizarlas en un período de gobierno o en un par de años sino que hay que tratar de pensar el políticas que sean de Estado sometidas a ajustes y mejoras pero que no cambien ni con los gobiernos ni con la finalización de un programa.

---

<sup>32</sup> Iden. 19.

## **CAPÍTULO VI:**

### **CONCLUSIÓN.**

A modo de conclusión, lo primero que hay que destacar es que el Programa de Seguridad Ciudadana fue la primera experiencia para Uruguay y por tal motivo muchos aspectos de su creación articulación y ejecución tuvieron carencias y debos pero también tuvo logros.

El primer debe es la ausencia de consenso sobre la definición de Seguridad Ciudadana no tiene una definición única y precisa. Se manejaron una serie de conceptos diversos vinculados a la idea de “seguridad ciudadana” “policía”, “sistema carcelario” “sensación o percepción de inseguridad” “sistema judicial”. Se coincidió en que es tarea del Estado a través del Ministerio del Interior el mantenimiento de la “seguridad ciudadana” del “orden público” y de la tranquilidad de la población. Evidentemente la falta de una definición fue un problema para la ejecución del Programa y para la correcta delimitación de los subprogramas porque ¿cómo puede funcionar bien un programa que no tiene definido su objeto con claridad?

Otro déficit y que hay considerarlo como un problema importante es que no parece haber acuerdo en el acierto o no de la distribución de los fondos invertidos en el PSC. Aquí se ubica la creación del Centro Nacional de Rehabilitación que contó con una gran inversión. Si bien la idea fue muy buena y su propósito también en parte no se justifica tanta disposición de fondos para su obra, en este punto puede hablarse de una desproporción entre la asignación de los recursos y sus resultados. Tal vez se acentuó mucho en la ejecución del proyecto de prevención social.

Un gran inconveniente con el PSC que suele ocurrir con la mayoría de los programas con financiamiento externo es que una vez finalizados se termina todo. El PSC no fue la excepción se invirtió mucho dinero y tiempo en la capacitación de técnicos y oficiales

DESCRIPCIÓN Y EVALUACIÓN DEL PROGRAMA DE SEGURIDAD CIUDADANA: ¿UNA SOLUCIÓN AL PROBLEMA DE LA VIOLENCIA Y LA CRIMINALIDAD? (1998-2004).

policiales, se modificaron muchas cosas se logró un relacionamiento entre el MI y otros organismos gubernamentales y no gubernamentales y luego que terminó su ejecución, desaparecieron muchos de esos logros y no se aprovecharon más.

El diseño institucional con respecto a la ubicación de la Dirección Nacional de Prevención Social del Delito tuvo problemas notorios y esto sin duda es un debe porque la DNPSD era nada menos que el “brazo ejecutor” del Programa, si su ubicación no es correcta el resto del proyecto tampoco.

Por último pero no menos importante en los aspectos negativos se halla que el PSC buscó un impacto los índices de delincuencia y criminalidad, sin embargo como lo muestran los números estos no han hecho otra cosa que aumentar durante el transcurso del Programa. Evidentemente el PSC no fue una herramienta útil para combatir el problema de la cantidad de delitos.

Como aspecto positivo de la implementación del PS los objetivos marcados fueron alcanzados con respecto al funcionamiento interno del MI y los controles del BID dieron saldos positivos como organismo prestamista de los fondos para llevar a cabo el Programa. El PSC se completó totalmente más allá de la gran crisis económica del país y eso hay que valorarlo y resaltarlo.

Otro logro fue el dar visibilidad a la problemática de la violencia doméstica y dedicarle un gran espacio en la delimitación del Programa por ser una cuestión que se venía haciendo cada vez más notoria pero que hasta ese momento correspondía a ONG´s y no al Ministerio del Interior que con el PSC comenzó a involucrarse.

A mi juicio, el principal error del PSC es que fue muy instrumental sirvió para instalar el tema de la inseguridad en la opinión pública y en el sistema político pero luego de su culminación fueron pocos los proyectos que continuaron con éxito y el gran acierto fue generar una mirada sobre el tema de seguridad ciudadana en la sociedad generando nuevos conceptos y nociones sobre el tema

DESCRIPCIÓN Y EVALUACIÓN DEL PROGRAMA DE SEGURIDAD CIUDADANA: ¿UNA SOLUCIÓN AL PROBLEMA DE LA VIOLENCIA Y LA CRIMINALIDAD? (1998-2004).

El PSC dejó sentada las bases para trabajar el tema de la violencia y la criminalidad. Sin embargo, el problema es que esta cuestión no se agota con un programa de siete años de duración, ni siquiera con una extensión de este porque los problemas en esta área no se solucionan de un día para el otro. En este tipo de temas que generan tanta ansiedad en la población la decisión de actuar debería ser una política de Estado y no un programa de un gobierno que una vez finalizado se acaba cuando llega otro gobierno.

Como reflexión final cabe dejar planteadas preguntas para próximos trabajos referentes a este tema; ¿alcanza con qué la política de seguridad ciudadana se atienda a través de un Programa?; ¿Qué hace falta para que se llegue a un consenso en políticas que combatan la inseguridad y el aumento de la violencia?; ¿Es un tema de ideología, de predisposición, o de intereses político – partidarios?; ¿El PSC puede tomarse como un punto de partida para el diseño de una política de seguridad ciudadana?

## BIBLIOGRAFÍA:

- ◆ Aguilar Villanueva, Luis F. (1993-94), “Antología de Políticas Públicas”, tomo 1,2,3 y 4. Grupo Editorial. Miguel Ángel Porrúa. México.
- ◆ Arriagada, I. Y Godoy, L. (1999), “La seguridad ciudadana y la violencia en América Latina: diagnósticos y políticas en los años noventa”. Serie Políticas Sociales, N° 32, CEPAL.
- ◆ Baratta, A. (1986), “Criminología crítica y crítica del derecho penal. Siglo XXI. México.
- ◆ Bobbio, Norberto. (2002), “Diccionario de Política”. Siglo Veintiuno Editores. Madrid, España.
- ◆ Foucault, Michel. (1992), “Genealogía del Poder” N° 1, “Microfísica del Poder”. Las Ediciones de La Piqueta. Madrid, España. Tercera Edición.
- ◆ Foucault, Michel. (1998). “Vigilar y Castigar”. Siglo veintiuno editores de España, sa. Madrid, España. Primera Edición en castellano 1976.
- ◆ Guerrero, R. (1998), “Violencias en América Latina, una amenaza a la integración social. CEPAL, Bogotá.
- ◆ Guthman, G. (1991), “Los saberes de la violencia y la violencia de los saberes”. Nordam Comunidad, Montevideo.
- ◆ Hegel, George. W. F. (1935), “Fundamentos de la Filosofía del Derecho”. Revista de Occidente. Madrid, España.
- ◆ Instituto Nacional de Criminología. (1993), “Anales de las Segundas Jornadas Uruguayas de Criminología. Dos tomos, Montevideo.
- ◆ Lamnek, S. “Teorías de la criminalidad”. Siglo XXI. México.
- ◆ Merton, R. (1987). “Estructura social y anomia”. Fundación de Cultura Universitaria. N° 100. Montevideo, Uruguay.
- ◆ Oficina Nacional de Servicio Civil. (1998), “Revista de Administración Pública en Uruguay”, N° 22. Montevideo.

DESCRIPCIÓN Y EVALUACIÓN DEL PROGRAMA DE SEGURIDAD CIUDADANA: ¿UNA SOLUCIÓN AL PROBLEMA DE LA VIOLENCIA Y LA CRIMINALIDAD? (1998-2004).

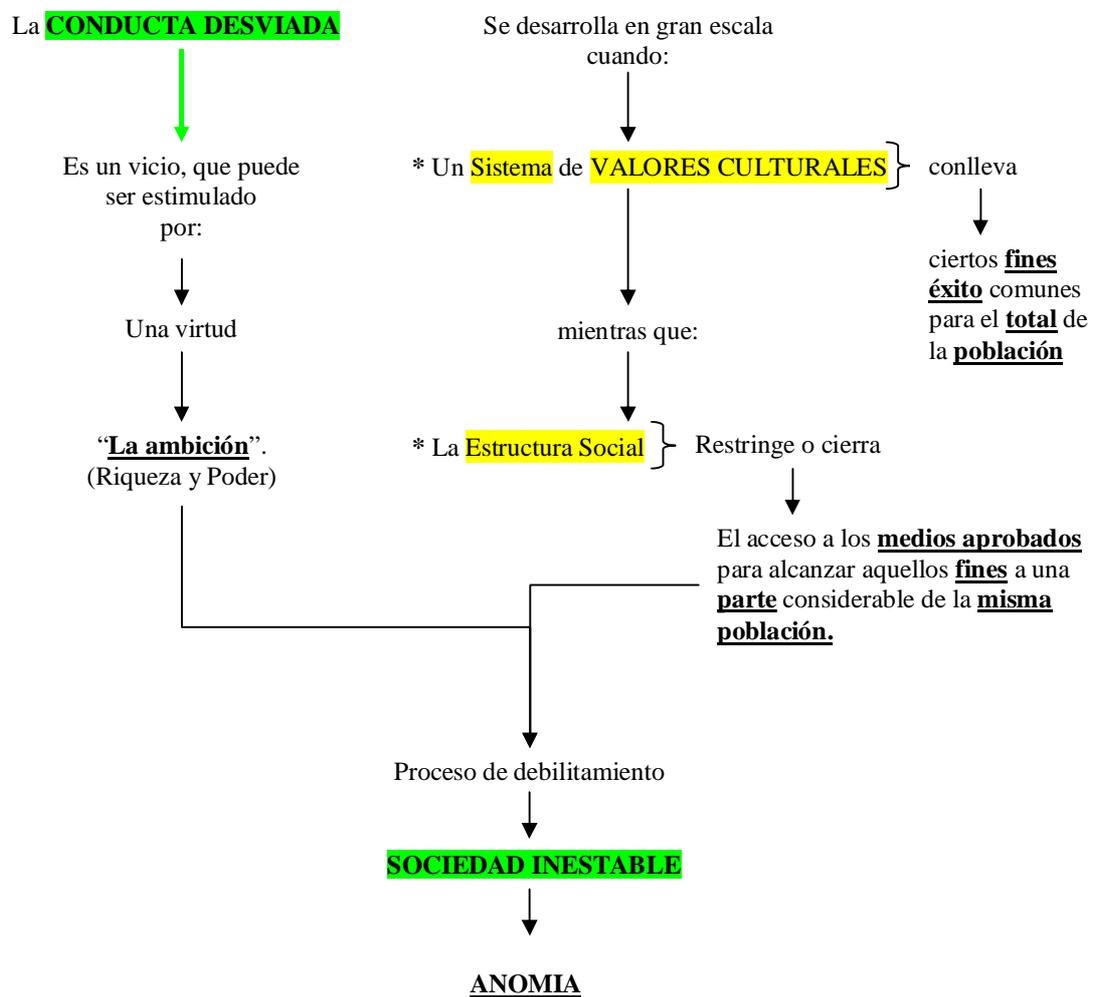
- ◆ Paternain, Rafael. (2002), “Violencia y criminalidad en el Uruguay. Una mirada macrorregional”. En: “El Uruguay desde la sociología”. Departamento de Sociología. Montevideo, Uruguay.
- ◆ Programa de Seguridad Ciudadana.(2000-2003), “Estado de Ejecución del Programa”. Tres tomos Montevideo, Uruguay.
- ◆ Programa de Seguridad Ciudadana. (1997-2002), “Anuario Estadístico sobre Violencia y Criminalidad”. MI. Montevideo, Uruguay.
- ◆ Revista de Ciencia Política. (1999), Nº 11. ICP. Montevideo, Uruguay.
- ◆ Revista de Ciencia Política. (2000), Nº 12. ICP. Montevideo, Uruguay.
- ◆ Revista de Ciencia Política. (2002), Nº 13. ICP. Montevideo, Uruguay.
- ◆ Rico, J. M. y Salas, L. (1988), “Inseguridad ciudadana y policía”. Tecnos. Madrid.
- ◆ Rico, J. M. (1985), “Crimen y justicia en América Latina, Siglo XXI. México.

**ANEXO:**

**ESQUEMA 1:**

**“ESTRUCTURA SOCIAL Y ANOMIA” (R. Merton).**

**Explicación de la Conducta Desviada:**



## **ESQUEMA 2:**

### **CALSIFICACIÓN EN CATEGORÍAS DE LOS ACTOS CRIMINALES, SEGÚN JOSÉ M. RICO:**

#### **A)- LA CRIMINALIDAD DE VIOLENCIA:**

- 1)- La criminalidad de violencia registrada oficialmente.
  - a)- Variables relativas a ciertas infracciones violentas.
  - b)- Variables relativas a ciertos datos personales, sociológicos o instrumentales (Edad, Sexo, Profesión, Repartición geográfica).  
Móviles ⇒ Motivos o razones. / Medios ⇒ ¿Cómo?. / Circunstancias ⇒ ¿Por qué?.
- 2)- La violencia no registrada estadísticamente.
  - a)- La violencia institucionalizada.
    - i)- La represión.
    - ii)- La tortura.
    - iii)- Los malos tratos en las prisiones.
  - b)- La violencia político – social.
    - i)- Los asesinatos políticos.
    - ii)- Los actos de terrorismo y los movimientos de guerrilla.
    - iii)- Los secuestros de aeronaves.

#### **B)- LA CRIMINALIDAD ECONÓMICA:**

- 1)- El robo.
- 2)- El abigeato.
- 3)- El hurto de vehículos.
- 4)- El contrabando.
- 5)- La criminalidad de negocios.

#### **C)- LA CRIMINALIDAD CONTRA LAS COSTUMBRES:**

- 1)- La corrupción.
- 2)- La prostitución.

DESCRIPCIÓN Y EVALUACIÓN DEL PROGRAMA DE SEGURIDAD CIUDADANA: ¿UNA SOLUCIÓN AL PROBLEMA DE LA VIOLENCIA Y LA CRIMINALIDAD? (1998-2004).

3)- El alcoholismo.

4)- Las drogas.

**D)- CRÍMENES CONTRA EL DERECHO INTERNACIONAL:**

1)- El genocidio.

2)- La intervención ilegal de un estado en asuntos internos de otro.

**E)- LA DELINCUENCIA CULPOSA:**

1)- Los accidentes de tránsito.

### **ESQUEMA 3:**

#### **CLASIFICACIÓN EN CATEGORÍAS DE LOS ACTOS CRIMINALES, QUE TILIZÓ EL PSC:**

##### **I)- DELITOS.**

###### **A)- DELITOS CONTRA LA PERSONA:**

- 1)- Homicidios.
- 2)- Lesiones.
- 3)- Riñas.
- 4)- Violencia doméstica.

###### **B)- DELITOS SEXUALES:**

- 1)- Rapiñas.
- 2)- Hurtos.
  - a)- Hurto de vehículos.
- 3)- Copamientos.

###### **C)- DELITOS SEXUALES:**

- 1)- Violaciones.
- 2)- Atentado violento al pudor.
- 3)- Ultraje violento al pudor.

###### **D)- DELITOS CONTRA LA LIBERTAD:**

- 1)- Amenazas.
- 2)- Violencia Privada.

##### **II)- SUICIDIOS Y ACCIDENTES. ⇒ Actos de violencia no delictiva.**

###### **A)- SUICIDIOS.**

DESCRIPCIÓN Y EVALUACIÓN DEL PROGRAMA DE SEGURIDAD CIUDADANA: ¿UNA SOLUCIÓN AL PROBLEMA DE LA VIOLENCIA Y LA CRIMINALIDAD? (1998-2004).

**B)- ACCIDENTES:**

- 1)- Accidentes de tránsito.
- 2)- Accidentes laborales.
- 3)- Accidentes de otro tipo.

DESCRIPCIÓN Y EVALUACIÓN DEL PROGRAMA DE SEGURIDAD CIUDADANA: ¿UNA SOLUCIÓN AL PROBLEMA DE LA VIOLENCIA Y LA CRIMINALIDAD? (1998-2004).

#### **ESQUEMA 4:**

#### **ESTRUCTURA INSTITUCIONAL Y OPERATIVA DEL PSC:**



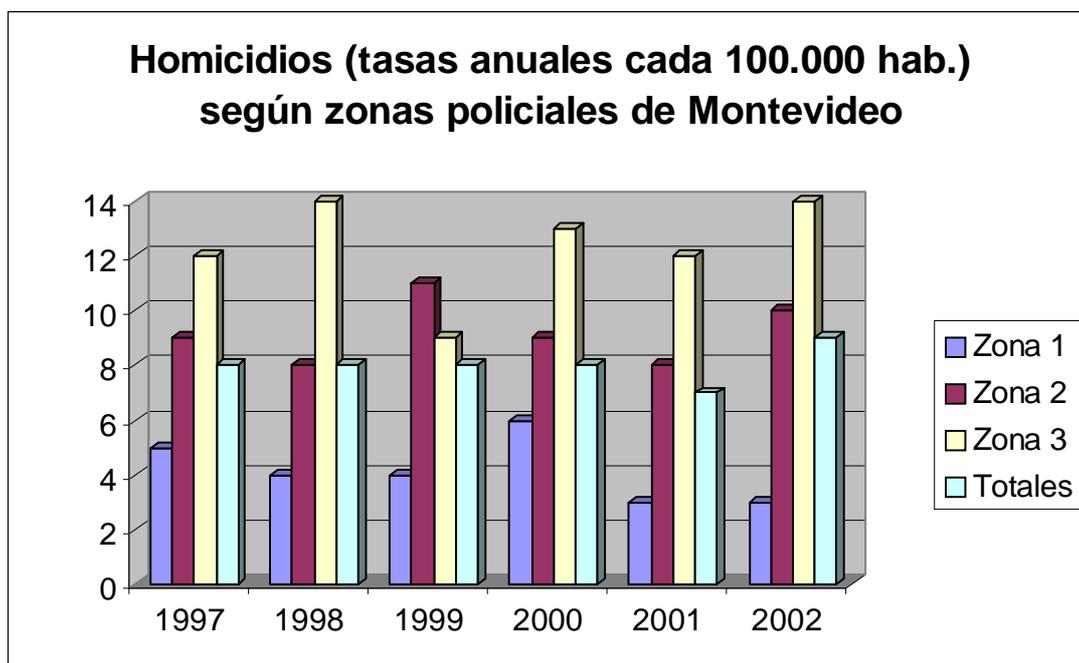
**ESQUEMA 5:**

**DATOS DE LA EVOLUCIÓN DE LOS TIPOS DELITOS MÁS RELEVANTES DEL REPERTORIO DE DELITOS (1997-2002).**

<b>TASAS DE HOMICIDIOS POR ZONA POLICIAL.* MONTEVIDEO 1997-2002</b>						
	1997	1998	1999	2000	2001	2002
<b>Zona 1</b>	5	4	4	6	3	3
<b>Zona 2</b>	9	8	11	9	8	10
<b>Zona 3</b>	12	14	9	13	12	14
<b>Totales</b>	<b>8</b>	<b>8</b>	<b>8</b>	<b>8</b>	<b>7</b>	<b>9</b>

Fuente: elaboración propia del M.I. con datos de OCIT-Sistema de Gestión Policial - Montevideo

\* Cada 100.000 habitantes

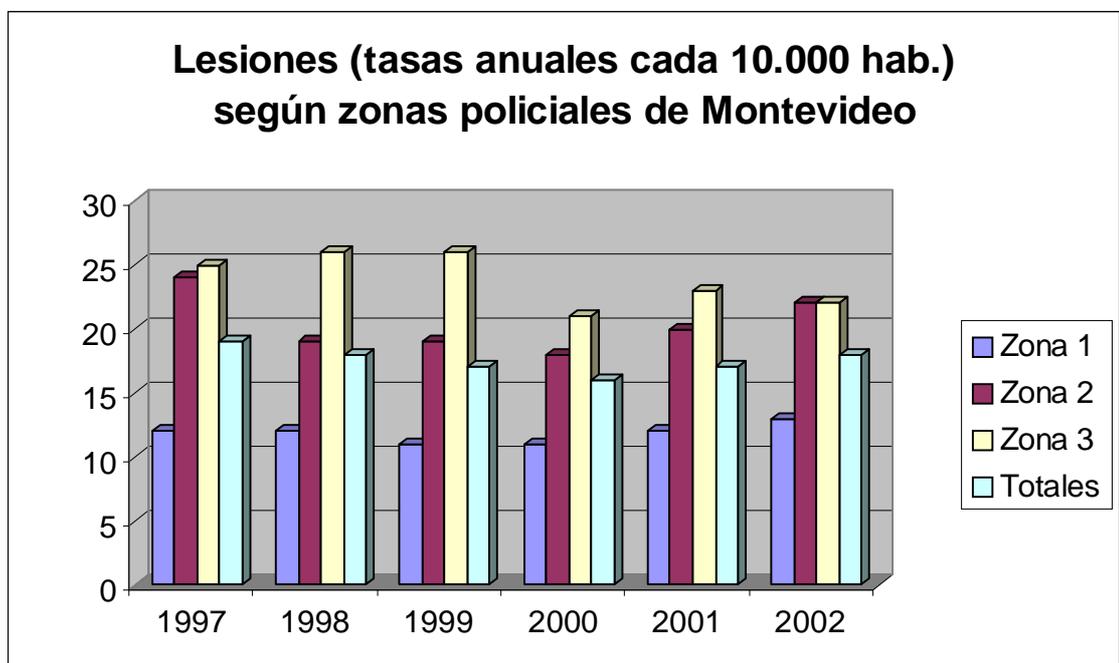


DESCRIPCIÓN Y EVALUACIÓN DEL PROGRAMA DE SEGURIDAD CIUDADANA: ¿UNA SOLUCIÓN AL PROBLEMA DE LA VIOLENCIA Y LA CRIMINALIDAD? (1998-2004).

<b>TASAS DE LESIONES POR ZONA POLICIAL.* MONTEVIDEO 1997-2002</b>						
	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>
<b>Zona 1</b>	12	12	11	11	12	13
<b>Zona 2</b>	24	19	19	18	20	22
<b>Zona 3</b>	25	26	26	21	23	22
<b>Totales</b>	<b>19</b>	<b>18</b>	<b>17</b>	<b>16</b>	<b>17</b>	<b>18</b>

Fuente: elaboración propia del M.I. con datos de OCIT-Sistema de Gestión Policial - Montevideo

\* Cada 10.000 habitantes

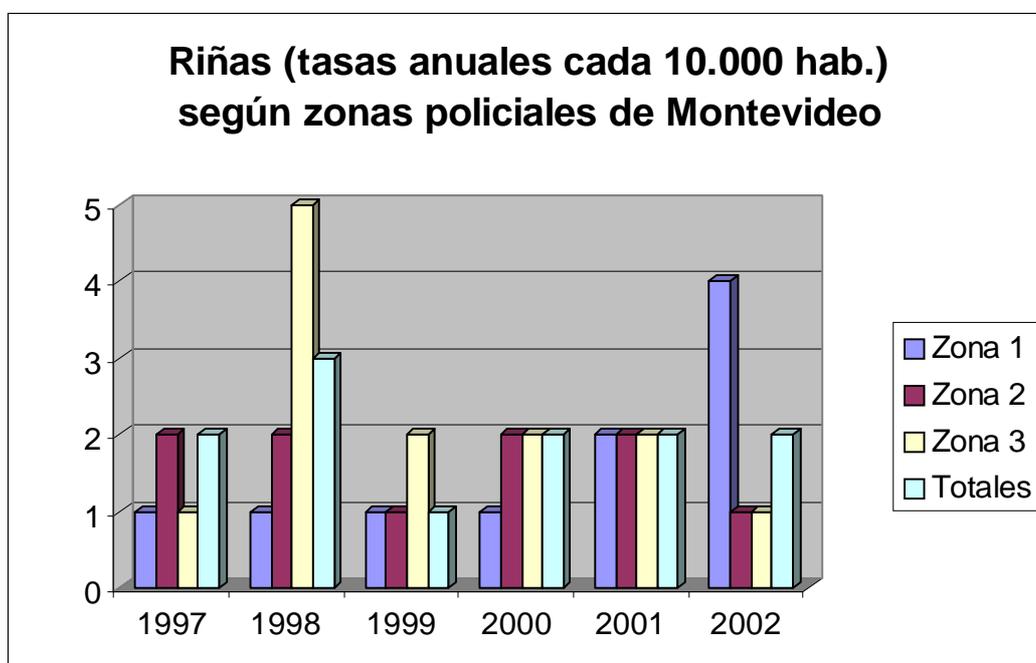


DESCRIPCIÓN Y EVALUACIÓN DEL PROGRAMA DE SEGURIDAD CIUDADANA: ¿UNA SOLUCIÓN AL PROBLEMA DE LA VIOLENCIA Y LA CRIMINALIDAD? (1998-2004).

<b>TASAS DE RIÑAS POR ZONA POLICIAL.* MONTEVIDEO 1997-2002</b>						
	1997	1998	1999	2000	2001	2002
<b>Zona 1</b>	1	1	1	1	2	4
<b>Zona 2</b>	2	2	1	2	2	1
<b>Zona 3</b>	1	5	2	2	2	1
<b>Totales</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>2</b>

Fuente: elaboración propia del M.I. con datos de OCIT-Sistema de Gestión Policial - Montevideo

\* Cada 10.000 habitantes

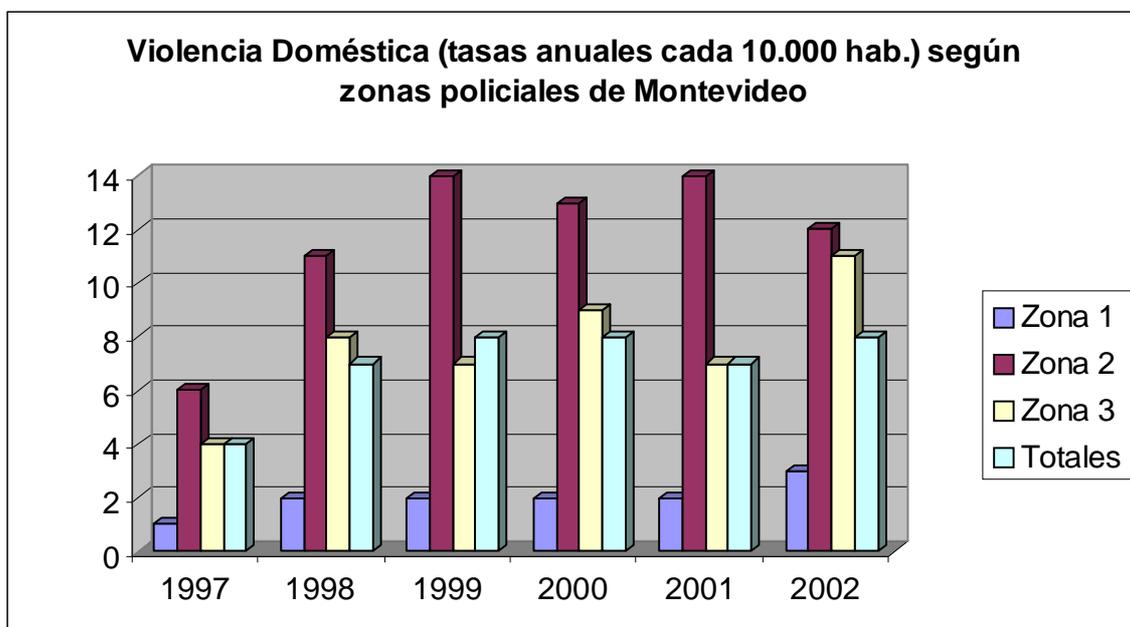


DESCRIPCIÓN Y EVALUACIÓN DEL PROGRAMA DE SEGURIDAD CIUDADANA: ¿UNA SOLUCIÓN AL PROBLEMA DE LA VIOLENCIA Y LA CRIMINALIDAD? (1998-2004).

<b>TASAS DE VIOLENCIA DOMESTICA POR ZONA POLICIAL.* MONTEVIDEO 1997-2002</b>						
	1997	1998	1999	2000	2001	2002
<b>Zona 1</b>	1	2	2	2	2	3
<b>Zona 2</b>	6	11	14	13	14	12
<b>Zona 3</b>	4	8	7	9	7	11
<b>Totales</b>	<b>4</b>	<b>7</b>	<b>8</b>	<b>8</b>	<b>7</b>	<b>8</b>

Fuente: elaboración propia del M.I. con datos de OCIT-Sistema de Gestión Policial - Montevideo

\* Cada 10.000 habitantes

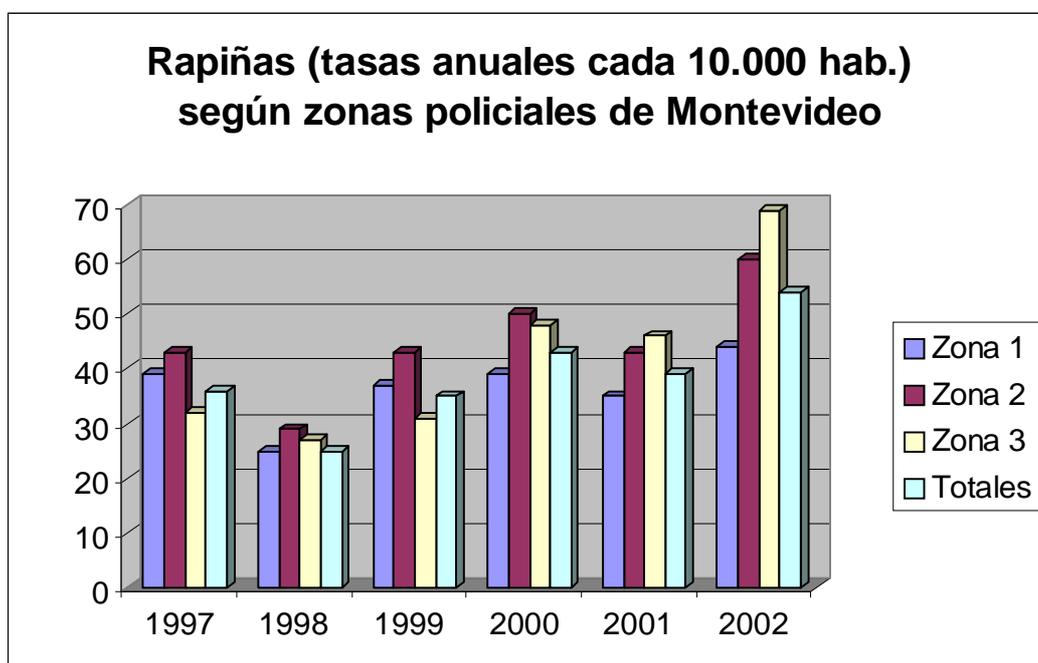


DESCRIPCIÓN Y EVALUACIÓN DEL PROGRAMA DE SEGURIDAD CIUDADANA: ¿UNA SOLUCIÓN AL PROBLEMA DE LA VIOLENCIA Y LA CRIMINALIDAD? (1998-2004).

<b>TASAS DE RAPIÑAS POR ZONA POLICIAL.* MONTEVIDEO 1997-2002</b>						
	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>
<b>Zona 1</b>	39	25	37	39	35	44
<b>Zona 2</b>	43	29	43	50	43	60
<b>Zona 3</b>	32	27	31	48	46	69
<b>Totales</b>	<b>36</b>	<b>25</b>	<b>35</b>	<b>43</b>	<b>39</b>	<b>54</b>

Fuente: elaboración propia del M.I. con datos de OCIT-Sistema de Gestión Policial - Montevideo

\* Cada 10.000 habitantes

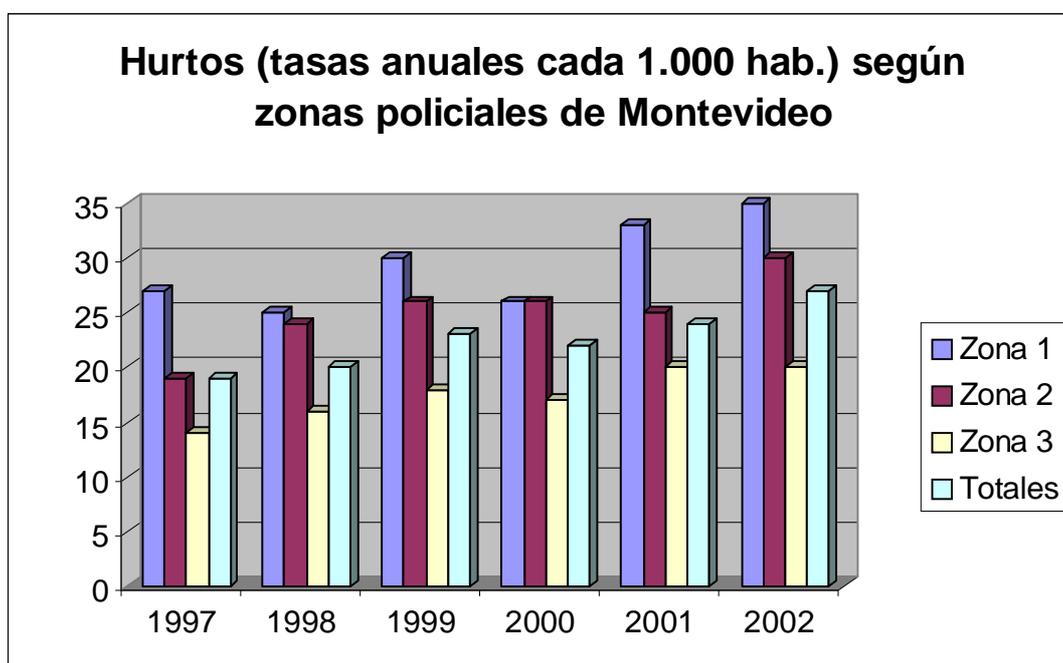


DESCRIPCIÓN Y EVALUACIÓN DEL PROGRAMA DE SEGURIDAD CIUDADANA: ¿UNA SOLUCIÓN AL PROBLEMA DE LA VIOLENCIA Y LA CRIMINALIDAD? (1998-2004).

<b>TASAS DE HURTOS POR ZONA POLICIAL.* MONTEVIDEO 1997-2002</b>						
	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>
<b>Zona 1</b>	27	25	30	26	33	35
<b>Zona 2</b>	19	24	26	26	25	30
<b>Zona 3</b>	14	16	18	17	20	20
<b>Totales</b>	<b>19</b>	<b>20</b>	<b>23</b>	<b>22</b>	<b>24</b>	<b>27</b>

Fuente: elaboración propia del M.I. con datos de OCIT-Sistema de Gestión Policial - Montevideo

\* Cada 1.000 habitantes

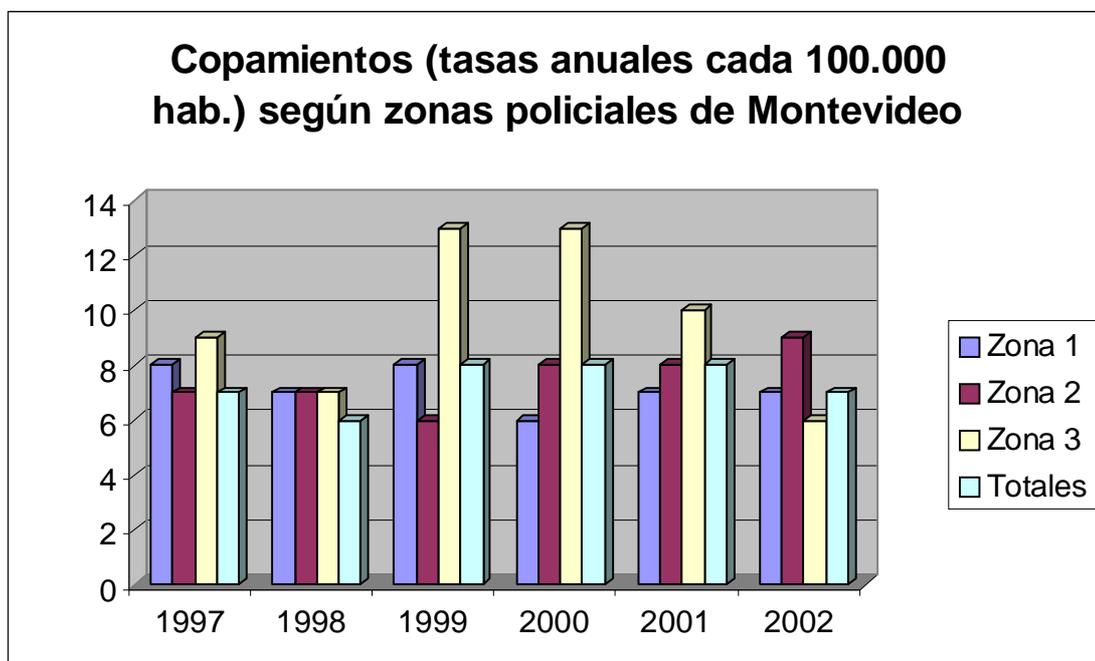


DESCRIPCIÓN Y EVALUACIÓN DEL PROGRAMA DE SEGURIDAD CIUDADANA: ¿UNA SOLUCIÓN AL PROBLEMA DE LA VIOLENCIA Y LA CRIMINALIDAD? (1998-2004).

<b>TASAS DE COPAMIENTOS POR ZONA POLICIAL.* MONTEVIDEO 1997-2002</b>						
	1997	1998	1999	2000	2001	2002
<b>Zona 1</b>	8	7	8	6	7	7
<b>Zona 2</b>	7	7	6	8	8	9
<b>Zona 3</b>	9	7	13	13	10	6
<b>Totales</b>	<b>7</b>	<b>6</b>	<b>8</b>	<b>8</b>	<b>8</b>	<b>7</b>

Fuente: elaboración propia del M.I. con datos de OCIT-Sistema de Gestión Policial - Montevideo

\* Cada 100.000 habitantes

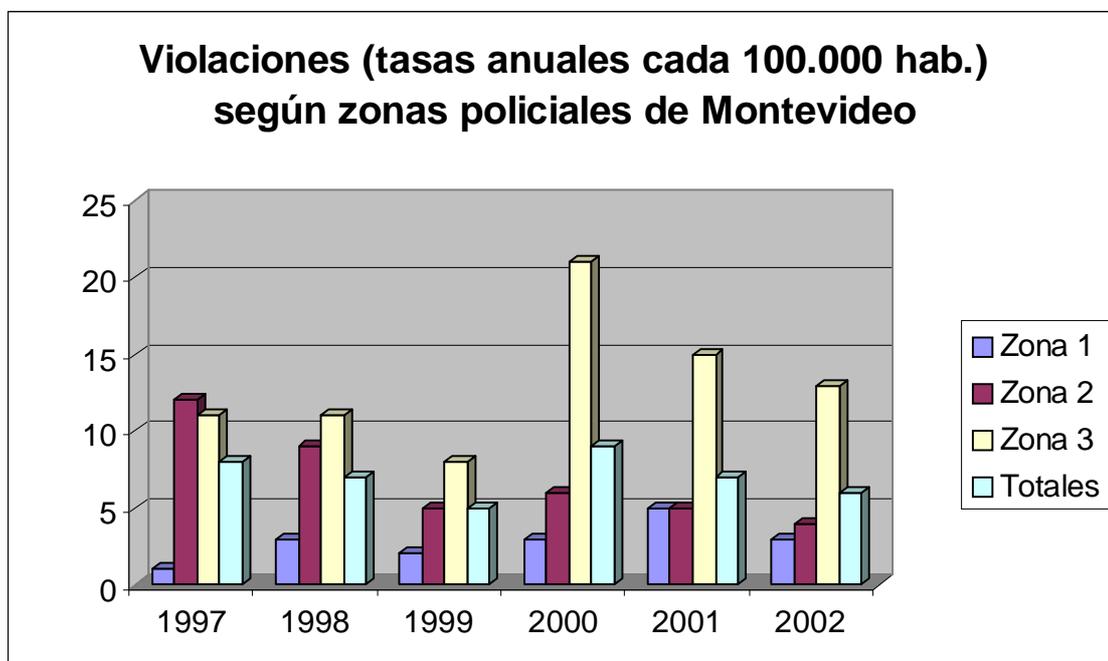


DESCRIPCIÓN Y EVALUACIÓN DEL PROGRAMA DE SEGURIDAD CIUDADANA: ¿UNA SOLUCIÓN AL PROBLEMA DE LA VIOLENCIA Y LA CRIMINALIDAD? (1998-2004).

<b>TASAS DE VIOLACIONES POR ZONA POLICIAL.* MONTEVIDEO 1997-2002</b>						
	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>
<b>Zona 1</b>	1	3	2	3	5	3
<b>Zona 2</b>	12	9	5	6	5	4
<b>Zona 3</b>	11	11	8	21	15	13
<b>Totales</b>	<b>8</b>	<b>7</b>	<b>5</b>	<b>9</b>	<b>7</b>	<b>6</b>

Fuente: elaboración propia del M.I. con datos de OCIT-Sistema de Gestión Policial - Montevideo

\* Cada 100.000 habitantes



## **ANEXO METODOLÓGICO:**

La técnica metodológica empleada fue la realización de entrevistas semidirectivas, a través de esta técnica se logra analizar de manera más profunda los componentes que formaron parte del Programa de Seguridad Ciudadana y extraer de ellas una conclusión más “rica” en contenido que para el propósito de esta tesis de evaluar el PSC es lo más adecuado.

Los criterios de selección de los entrevistados se basó en políticos y/o técnicos, sin importar su afiliación político-partidaria, que hubiesen participado en todas o una de las etapas del Programa, discusión / creación, implementación y ejecución.

El cuestionario constó de catorce preguntas que abarcaron los puntos más importantes para evaluar el contenido del PSC.

### **PAUTA DE ENTREVISTA DE TESIS FINAL DE GRADO:**

1)- ¿Cómo definiría ud el concepto de “seguridad ciudadana”, y cómo fue definido por el PSC?

2)- ¿Cuáles fueron los objetivos (propósitos), que se planteó el PSC? ¿En qué medida las áreas, subprogramas y proyectos del PSC estuvieron acorde a los objetivos de este?

3)- ¿Qué áreas o subprogramas cree ud que debe abarcar un programa como este, y cuáles se determinaron en el PSC?

4)- ¿Cree ud que las figuras delictivas (delitos), que se utilizaron en el PSC, estuvieron bien delimitadas y definidas?

5)- ¿Cómo fueron distribuidos los fondos prestados por el BID? ( Por subprograma, en diferentes plazos y cantidades). ¿Qué opina acerca de cómo fue establecida tal distribución?

6)- ¿Cómo fue la participación individual, y la participación conjunta, de la institución prestamista (BID), el organismo beneficiario (MI), y el organismo ejecutor (Unidad de Coordinación del PSC-MI- )?

DESCRIPCIÓN Y EVALUACIÓN DEL PROGRAMA DE SEGURIDAD CIUDADANA: ¿UNA SOLUCIÓN AL PROBLEMA DE LA VIOLENCIA Y LA CRIMINALIDAD? (1998-2004).

7)- ¿Cuál es su visión acerca del papel que jugaron los distintos organismos del MI que participaron activamente en la coejecución de componentes del PSC?

8)- ¿En qué medida se cumplieron los plazos establecidos para la ejecución del PSC?

9)- Para el propósito principal que se planteó el PSC; ¿cuáles fueron los “indicadores de impacto alcanzado”, que se establecieron? ¿Qué opina de la selección de estos indicadores? ¿Son representativos de lo que se quiere estudiar en el PSC? ¿Hay otros indicadores que crea conveniente para este análisis?

10)- ¿Cómo se gestionó y organizó la “mesa de negociación política”? (Cantidad de integrantes, su selección, duración de cada integrante en la negociación).

11)- ¿Qué papel tuvo la oposición en la negociación, y qué peso tuvieron sus opiniones y aportes, en los resultados de dicha negociación?

12)- En un programa que abarca un tema tan complejo y subjetivo a la hora de discutir su elaboración; ¿cree ud que pudo lograrse un consenso de cómo llevarlo a cabo? En caso de no haberse logrado; ¿cuáles son las causas?

13)- ¿Podría haberse “atacado” el problema de la violencia y criminalidad en el Uruguay de otra manera, desde otro accionar, o con un programa diferente al PSC?

14)- Según su criterio; ¿cuáles fueron los aspectos positivos y cuáles los negativos (o no tan positivos), de la creación y ejecución del PSC, así como sus resultados obtenidos?

## **DESGRABACIÓN DE ENTREVISTAS:**

### **ENTREVISTA A GUILLERMO STIRLING.**

**19 DE JULIO DE 2007.**

**EX MINISTRO DEL INTERIOR.**

**SE PUEDE MENCIONAR EL NOMBRE DEL ENTREVISTADO.**

V)- ¿Cómo definiría ud el concepto de “seguridad ciudadana”, y cómo cree que fue definido por el PSC?

S)- El concepto o la filosofía de la seguridad ciudadana es básicamente; es crear las posiciones para los cuales el ciudadano común y corriente y la sociedad en su conjunto, sienta las cosas públicas, representadas por la policía es garante de sus derechos. “Seguridad ciudadana” quiere decir que, un ciudadano siente que el Estado le da protección, siente que el Estado es el que está resguardando permanentemente sus derechos, fundamentalmente el derecho a la vida, el derecho que tiene como dos conceptos básicos. Entonces, a partir de eso, es que no tiene que pensar en que el instituto que tiene la enorme responsabilidad es llevar a la práctica, ese tipo de garantía, el instituto es sin lugar a dudas que la policía. La policía es una organización que, básicamente tiene como tarea fundamental la del mantenimiento del orden público sin lugar a dudas, pero sobre todo, es el garante de esos derechos esenciales de la sociedad.

V)- Cuáles fueron los objetivos (propósitos), que se planteó el PSC? ¿En qué medida las áreas, subprogramas y proyectos del PSC estuvieron acorde a los objetivos de este?

S)- Básicamente, creo que los objetivos del Programa fueron, la mejor preparación de los funcionarios policiales, una política de capacitación de las unidades policiales, en varias áreas; en el tema derechos humanos por un lado, el tema relacionamiento con la sociedad en otro, y fundamentalmente buscar en cada momento más el grado de que, la función policial se incluyeran en los problemas sociales de la gente vinculados a la seguridad.

DESCRIPCIÓN Y EVALUACIÓN DEL PROGRAMA DE SEGURIDAD CIUDADANA: ¿UNA SOLUCIÓN AL PROBLEMA DE LA VIOLENCIA Y LA CRIMINALIDAD? (1998-2004).

V)- ¿Cree que estos propósitos tuvieron correlación con las áreas planteadas?

S)- Yo creo que se cumplió, en una muy buena parte, los propósitos. También te diría de que, el período que a mi me correspondió actuar, que fue entre el año 1998 y 2004, fue el peor período en la historia económica y social del país, el peor!. Te recuerdo que hubo en ese período, las devaluaciones de Argentina y de Brasil, entre los dos países se representaba prácticamente el setenta por ciento de lo que Uruguay comercializaba, y eso se derrumbó. Vino el tema del aftosa, vino el tema del derrumbe del sistema financiero, es decir, el Uruguay sufrió una profunda crisis, y dentro de esa profunda crisis arrastró, sin lugar a dudas, muchas cosas entre las cuales, se arrastraron aspectos vinculados también al programa que se tenían el en Ministerio para profundizar el PSC básicamente.

V)- ¿Qué áreas o subprogramas cree ud que debe abarcar un programa como este, y cuáles se determinaron en el PSC?

S)- Se abarcaron varios programas, pero se hizo especial hincapié en el tema drogas, el tema sobre información policial, en el tema minoridad se analizaron evidentemente etapas, pero no estaban comprendidas específicamente dentro del PSC, sino que le correspondió a otra área del actual INAU, en aquel entonces INAME, pero una experiencia que tuvo regulando el PSC fue realmente la transformación del Hospital Musto, como recuperación de ciertos tipos de delincuentes, el CNR, que cumplió digamos, iría a medias con los propósitos que un principio estaban a contener a aproximadamente a trescientos reclusos con determinada tipología delictiva, y nunca se pudo llegar a más de la mitad de esa cantidad de reclusos, de todas formas ahí fue una experiencia bastante provechosa, en el sentido de sacarlos esos ciento cuarenta, ciento cincuenta reclusos, salieron de áreas muy conflictivas del sistema carcelario, muy conflictivas!, y se iniciaron etapas de recuperación a través de políticas de trabajo que se desarrollaron en el Musto.

V)- ¿Cree ud que las figuras delictivas (delitos), que se utilizaron en el PSC, estuvieron bien delimitadas y definidas?

DESCRIPCIÓN Y EVALUACIÓN DEL PROGRAMA DE SEGURIDAD CIUDADANA: ¿UNA SOLUCIÓN AL PROBLEMA DE LA VIOLENCIA Y LA CRIMINALIDAD? (1998-2004).

S)- Yo no creo que se haya hecho tanto hincapié en ese tipo de delitos, no?, de todas formas lo que se hizo fue un primer intento en el país, de aplicar ciertas políticas que apuntaban básicamente a la recuperación del delincuente por un lado, y básicamente a la conformación de la policía por otro, no?

V)- En ese sentido, ¿ud cree que un solo PSC basta o no para esos fines?

S)- Ah, yo creo que no, ah yo creo que no.

V)- ¿Este programa podría haber sido más de uno?

S)- Lo que pasa es que, la experiencia ..., fue la primer experiencia que hicimos nosotros, entonces como primer experiencia quizás se hubiera pagado tributo a esa falta de antecedentes, o paulatinamente que se fueron visualizando ciertas áreas donde el programa evidentemente tenía que abarcar. Tienes la oportunidad de hablar con Gloria Robaina, que fue la última coordinadora del Programa, ella es casada con Alejandro Bonazo, que fue Presidente del INAME.

V)- ¿Cómo fueron distribuidos los fondos prestados por el BID? ¿Qué opina de cómo fue establecida tal distribución?

S)- Eso no tengo idea. El programa era independiente prácticamente a nosotros en esa materia. Eso Gloria te lo puede decir bien.

V)- Esto va en dirección a; ¿si con esos fondos, con esos recursos, no se podría haber hecho otro programa más ambiciosos, o de otra forma?

S)- Yo creo que si tu hoy lo mirás en perspectiva, como lo puedo estar mirando yo, me parece que lo que se hizo, para haber sido la primera vez, se hizo mucho con fondos bastante limitados, hubo muchas contratación de técnicos, en el Musto evidentemente

DESCRIPCIÓN Y EVALUACIÓN DEL PROGRAMA DE SEGURIDAD CIUDADANA: ¿UNA SOLUCIÓN AL PROBLEMA DE LA VIOLENCIA Y LA CRIMINALIDAD? (1998-2004).

mucha gente que ..., tuvo muy cerca de toda la problemática delictiva, y mucha gente que también estuvo muy cerca de la Escuela Nacional de Policía, formando policiales.

V)- ¿Tiene referencia de algún otro país de América Latina, donde se hizo un programa de estas características?

S)- Mirá, siempre vinieron a interiorizarse, digamos jercas de otros países, porque lo que creo que es bastante inédito es el tema de la experiencia del Musto. En esa parte hubo una fuerte inversión, fuerte inversión!, y quedó funcional.

V)- ¿Cómo fue la participación individual, y la participación conjunta, de la institución prestamista (BID), el organismo beneficiario (MI), y el organismo ejecutor (Unidad de Coordinación del PSC-MI-)?

S)- Bien, se coordinaron muy bien, te diría que desde el momento de iniciarse había controles periódicos por parte del BID y del PNUD, te diría que con informes realmente muy costosos respecto a la situación del Programa y al desarrollo del Programa.

V)-Cuál es su visión a cerca del papel que jugaron los distintos organismos del MI que participaron activamente en la coejecución de componentes del PSC?

S)- Yo quedé con una muy buena impresión de parte de todos quienes participaron en el programa.

V)- Da la sensación de que no es fácil coordinar todas esas unidades importantes, en un programa de esta dimensión.

S)- Desde ya que fue muy bueno.

V)- ¿En qué medida se cumplieron los plazos establecidos para la ejecución del PSC?

DESCRIPCIÓN Y EVALUACIÓN DEL PROGRAMA DE SEGURIDAD CIUDADANA: ¿UNA SOLUCIÓN AL PROBLEMA DE LA VIOLENCIA Y LA CRIMINALIDAD? (1998-2004).

S)- Con el último peso, del último día, se cumplió muy bien con la aspiración. Es decir, uno de los acontecimientos que se hicieron por parte de los organismos prestadores de los recursos, fue precisamente el grado de ejecución del programa. Eso no era mérito nuestro, era mérito de quienes tenían responsabilidad de ejecutar el programa.

V)- Para el propósito principal que se planteó el PSC; ¿cuáles fueron los “indicadores de impacto alcanzado”, que se establecieron? ¿Qué opina de la selección de estos indicadores? ¿Son representativos de o que se quiere estudiar en el PSC? ¿Hay otros indicadores que crea conveniente para este análisis?

S)- Yo creo que en materia de los impactos, de materia de lo que se puede medir, no todo se puede medir, porque el grado de profesionalización, digamos de absorción por parte de los funcionarios policiales de los programas de recuperación y de especialización es muy difícil muchas veces de medir, lo que si se puede medir es el grado de reincidencia de los delincuentes que estuvieron conformando el Programa, en ese sentido, cuando tenemos una tasa de reincidencia entre cincuenta (50) y cincuenta y cinco (55) por ciento, la reincidencia de los internos que vivieron en el Musto yo no creo que haya alcanzado a dos dígitos.

V)- ¿Hay otros indicadores que crea convenientes para este análisis, que probablemente no se hubieran incluido?

S)- No, pero yo creo que quienes siguieron densamente la ejecución del programa, son los más capacitados para poder comentártelo, por eso te enfatizo en Gloria Robaina.

V)- Las preguntas que vienen son a cerca de la negociación entre los actores políticos, del gobierno y de la oposición. Según tengo entendido hubo una mesa de discusión y negociación, en la cual estaba Faroppa y otros ¿es así?

S)- Si, si. Faroppa fue designado por el primer coordinador, que fue Carlos Bastón, digo que ..., fijate que grado de independencia que hubo quienes estuvieron al frente de distintas áreas de programa en esa primer etapa, que Faroppa era un crítico del Ministerio, y sus

DESCRIPCIÓN Y EVALUACIÓN DEL PROGRAMA DE SEGURIDAD CIUDADANA: ¿UNA SOLUCIÓN AL PROBLEMA DE LA VIOLENCIA Y LA CRIMINALIDAD? (1998-2004).

críticas las volcaba muchas veces en los ámbitos donde él tenía que estar actuando, en la Escuela Nacional de Policía. Si habremos actuado con tanta libertad y en un ambiente absolutamente apolítico no?, que nuestros propios contratados eran críticos de las políticas no con respecto al programa, sino con las políticas del Ministerio en materia de seguridad.

V)- ¿Qué papel tuvo la oposición en la negociación, y qué peso tuvieron sus opiniones y aportes, en los resultados de dicha negociación?

S)- La oposición ..., yo en los años que estuve en el Ministerio, yo siempre tuve un muy buen apoyo del poder político, tanto de mi partido, como de la oposición, acá no era el tema de ..., era visiones distintas, es decir; yo tengo una visión distinta de lo que es la seguridad de la que tiene Faroppa. Pese que a Faroppa, que era crítico de los que bailaban, pero después le tocó bailar a él, y cuando estuvo bailando se dio cuenta que muchas cosas que nosotros hacíamos en el Ministerio, evidentemente, eran distintas a las que había él desarrollado.

V)- ¿Cree ud que se logró un consenso de cómo llevar a cabo este programa, en cuanto a sus políticas?

S)- Lo que pasa, sabes que, somos muy proclives a adherirnos a expresiones como las de políticas de Estado, muy propenso a decir que las políticas de Estado son las que deben perdurar, en materia internacional, en materia de seguridad pública, pero muy reticentes para llevarlas a cabo, yo te digo que en estos hechos conté con muy buen espíritu por parte de los legisladores, fundamentalmente de la oposición.

V)- ¿Y qué los motiva; el tema, o tal vez la relación que pudo tener ud para con ellos?

S)- Si, y participándolos de los problemas, porque evidentemente que nosotros lo que siempre estábamos demostrando era la falta de recursos, el problema enorme que era el tema carcelario, el problema enorme que era la delincuencia, el tema droga, y los pocos recursos que teníamos para como para poder enfrentarlos, y hacíamos coparticipar a la

DESCRIPCIÓN Y EVALUACIÓN DEL PROGRAMA DE SEGURIDAD CIUDADANA: ¿UNA SOLUCIÓN AL PROBLEMA DE LA VIOLENCIA Y LA CRIMINALIDAD? (1998-2004).

oposición y ponerlos en conocimiento de todos los por menores de lo que era nuestro trabajo diario, para enfrentar con pocos recursos esos problemas.

V)- ¿Podría haberse “atacado” el problema de la violencia y criminalidad en el Uruguay de otra manera, desde otro accionar, o con un programa diferente al PSC?

S)- A si, como poder, se puede, pero hay que tener muchos recursos, muchos recursos. Porque el PSC fue un programa bastante desdichado, no fue integral, porque para atacar el problema de la seguridad, el tema de la violencia, hace falta contar con recursos que te permitan abrir, es decir, aplicar verdaderas políticas, primero de reflexión, y segundo de reflexión.

V)- ¿Cuál cree que son las posibilidades de hacer una segunda parte de este programa, es posible como estaba dada la situación política?

S)- Yo creo que si, que las bases están dadas, la experiencia está hecha, y ratificando errores que son naturales en todo novedoso programa, creo que sirve, el programa sirve, y yo hago especial hincapié, en la formación de funcionario policial. Es muy importante porque, teniendo funcionarios policiales con otra formación tu puedes pensar que el tema de la seguridad, el tema inclusive la lucha contra la delincuencia se hace en mejor terreno y con buenos resultados. La última encuesta, antes de que me fui yo, en cuanto a la confianza de la ciudadanía en las Instituciones, ponía en segundo lugar a la Policía, en primer lugar a la Iglesia, y los Partidos Políticos, ‘allá’ abajo. Por qué razón?. Yo creo que, un aspecto muy importante fue la policía que llevamos adelante, en cuanto a relacionarlo con la sociedad civil, nosotros llegamos a hacer más de mil doscientas, mil trescientas reuniones con los vecinos, reuniones donde eran verdaderas asambleas donde se analizaba por parte de los vecinos el tema de la seguridad de su barrio, donde estaban los propios policías, que eran los responsables de esa seguridad, y donde había el reproche, donde había la crítica, donde había la felicitación, y eso cuando el poder ciudadano ejerce un control sobre, digamos, áreas como la policía, con respeto, evidentemente que es un factor muy importante, que un Comisario se tuviera que reunir con los vecinos de ‘acá’ de la Primera, y frente a aspectos puntuales, es decir, de intenciones, a los intereses, a un montón de

DESCRIPCIÓN Y EVALUACIÓN DEL PROGRAMA DE SEGURIDAD CIUDADANA: ¿UNA SOLUCIÓN AL PROBLEMA DE LA VIOLENCIA Y LA CRIMINALIDAD? (1998-2004).

circunstancias, a los procedimientos. El propio jerarca, tener que darle respuesta al vecino. Yo me acuerdo que las primeras reuniones, eran una especie de catarsis que la gente hacía en esas reuniones. Los propios policías me decían a mi, que eso llevaba verdaderos paredones para cruzar, y no era el propósito, pero sí era el propósito decirle al comisario, mire que acá está el vecino, que usted tiene el derecho de resguardar sus derechos, y este vecino le está mirando la actuación de la policía de esta forma, de esta forma, de usted explicación. Esto generó mucha confianza, al grado tal que se produjeron cambios.

V)- ¿Cuáles son los aspectos positivos y cuáles los negativos (o no tan positivos), de la creación y ejecución del PSC, así como sus resultados obtenidos?

S)- Bueno, yo creo que negativos no podría señalarte, frente a lo positivo , es decir, yo creo que hay un dejo en ese balance muy favorable de lo que fue el PSC, te diría que, deberíamos pensar que este tipo de programas son los que hacen bien a las Instituciones, fundamentalmente a la Institución Policial.

COMENTARIOS FUERA DEL CUESTIONARIO DE ENTREVISTA:

S)- Revisando lo que se procuraba hacer, todo lo que se hizo y lo que se procuraba hacer, y se escribió veinticinco medidas de .... Primero, puesta en vigencia del nuevo Código de Procedimiento Penal, aprobado por la ley de .... Segundo, reforma del Código Penal, que es del año '34. Tercero, creación y generación de un 'Instituto Nacional Penitenciario Carcelario', como servicio descentralizado, con personería jurídica, que tendría bajo su dependencia a todos los establecimientos carcelarios de la República. Acá lo que estamos proponiendo, y eso lo elevamos en la época de nuestro Ministerio, de sacar de la órbita del MI al sistema carcelario, yo le escribí una carta los otros días a Tourné con este proyecto, como demostración, y que realmente en materia de seguridad, nosotros tenemos que, no sólo criticar, sino también aportar.

Después, la creación de un 'Archivo Genético Criminal de ADN', esto es algo revolucionario, y esto se pudo. Otra cosa, que estuvimos a punto de hacerlo, pero que por falta de plata no se pudo, es el tema de las famosas pulseras, cuántos delitos se puede evitar

DESCRIPCIÓN Y EVALUACIÓN DEL PROGRAMA DE SEGURIDAD CIUDADANA: ¿UNA SOLUCIÓN AL PROBLEMA DE LA VIOLENCIA Y LA CRIMINALIDAD? (1998-2004).

controlando a los presos con salida transitoria, que nadie los controla (bis). También, habilitar la posibilidad de procedimiento policial con allanamiento nocturno, todas las tranzas de droga la hacen de noche, y hoy es casi imposible, el noventa por ciento de los movimientos de drogas es nocturno, otro tema tan polémico cuando yo planteé rebajar la edad de imputabilidad a dieciséis años, poco menos que era el fachita número uno. Fijate , en Chile la edad es catorce años, yo fui un par de veces a Chile siendo Ministro, y venía con una envidia sana y una sensación de frustración brutal porque me daba cuenta de las cosas importantes que se podían hacer en esa materia, la formación de ....

Establecer que se mantenga los antecedentes penales de los menores, cuando pasen a ser considerados como adultos, los otros días, a los diecisiete años, a un día de cumplir los dieciocho, un menor mató a una persona para robarla para comprar droga, al otro día dieciocho años, todos los antecedentes se borran. Penalizar la tentativa de hurto por menores de doce años, un menor roba una cartera, sale un policía corriendo, el menor suelta la cartera, no pasa nada, lo mismo con un mayor. Penar la posesión de armas de fuego a gente con antecedentes.

El reproche que yo le hago al gobierno es, por qué, hoy teniendo recursos, que no los teníamos nosotros en su momento, no haya ubicado su foco en la seguridad, de forma tal de que este país no vaya degradando la calidad de vida de la gente como se está degradando. Yo cuando iba al Cerro, al barrio Borro, yo le decía a la gente, con condiciones críticas, si a ustedes yo le trasmito que el Uruguay en las estadísticas internacionales, es el país más seguro de América seguramente que ‘me sacan a ladrillazos de acá’, porque de acuerdo a las estadísticas somos el país más seguro, pero lo que se ha degradado los últimos años el tema de la seguridad, ciudades del interior; yo he ido por ejemplo, a Punta del Este, donde el hincapié que hacíamos fuertemente era, bajar las tasas delictivas, pero efectivamente, sobre todo que es un ‘termómetro’ que tiene el turismo mundial con respecto a Punta del Este, y bueno, se lograba dándole mucho apoyo logístico, y mirá hoy los problemas que hoy en Maldonado.

**ENTREVISTA A LA PROF. GLORIA ROBAINA.  
25 DE JULIO DE 2007.  
FUE DIRECTORA DE CAPACITACIÓN Y ASISTENCIA, Y FUE  
COORDINADORA EJECUTIVA DEL PSC.  
SE PUEDE MENCIONAR EL NOMBRE DE LA ENTREVISTADA.**

V)- ¿Cómo definiría ud el concepto de “seguridad ciudadana”, y cómo fue definido por el PSC?

R)- Bueno, en primer lugar yo te voy a decir que el PSC fue una cuestión muy novedosa no solo en el país porque era la primera vez que se hacía, se desarrollaba un programa de cooperación externa en el tema ‘seguridad ciudadana’ sino que para el propio Banco Internacional de Desarrollo, que fue quien financió el programa era la primera vez que ellos impulsaban eh... el trabajar de alguna manera en juntar recursos en un tema como la ‘seguridad ciudadana’. Fundamentalmente el BID en lo que tiene que ver este tema, con el desarrollo económico de los países.

Lo que influye lo que hace a los índices de calidad de vida, los índices de estándares de convivencia de relacionamiento de la población entonces yo te diría ¿cómo definís este tema? Uruguay un poco llega a plantear como país el poder desarrollar este programa cuando se empieza a dar cuenta que o sea ya hacía tiempo que se venía notando, que Uruguay que era un país, que había sido un país, con un entretejido social muy fuerte con una población muy pareja y muy homogénea en gustos, en sus características en su educación, en sus aspiraciones, estaba, bueno no solo ya estaba fragmentada y se iba armando con situaciones importantes, sino que se empezaban a como separar grupos muy opuestos.

La gente con un nivel económico alto a encerrarse y aglomerarse en sus barrios privados y toda esa cuestión la gente con menos recursos viviendo también en asentamientos, que quedaban como a veces muy cerrados, donde de alguna manera empiezan a producirse enfrentamientos entre esos dos tipos de población. Eh... hay que ponerse cuidadoso también, cuando uno habla de todo el tema de los asentamientos lo que significa el tema de los asentamientos, lo que significa el tema de los asentamientos, y su relacionamiento con algunos de los aspectos de la seguridad ciudadana o sea volvemos a tratar de definir esto

de..., yo creo que es muy difícil de definir la 'seguridad ciudadana', 'la seguridad pública' en dos palabras, en una definición de diccionario. Pero de alguna forma, yo te diría para tratar de englobar esto en algo cuando los ciudadanos, y de ahí la palabra 'ciudadana' empiezan a sentir una cantidad de inseguridades, de miedos, con relación a lo que les puede pasar con respecto a sus otros conciudadanos o sea hay todo un cambio muy profundo en lo que es la forma de relacionamiento de la población en una sociedad y en esta cosa de calidad y condición de ciudadano ta!.

Esta cuestión de cómo se... esto que te decía muy geográfico y muy físico, de cómo se distribuyen las personas de acuerdo a su status económico fundamentalmente, hay que ponerse cuidadoso en el análisis de quienes estaban más desprotegidos y viviendo peor porque cuando lo analizamos desde la órbita de la seguridad ciudadana porque es muy común esto de decir bueno la delincuencia se concentra en los barrios más pobres, la gente que genera más este sentimiento, esta sensación de inseguridad está en todo el país, y bueno ojo con eso porque quienes son los que generan la sensación de inseguridad y ahí ya entramos en todo lo que tiene que ver con la delincuencia y con quienes atacan los derechos básicos de las personas porque digo la sensación de inseguridad como persona ¿cómo te surge? te surge porque de alguna manera te estas sintiendo atacado en tus derechos básicos, y de alguna manera hay otro ciudadano como tú que está creyendo que puede invadirte, que puede...entendés?... que no hay un planteo de respeto.... En esta pregunta que tenía que ver un poco con el concepto de seguridad ciudadana creo que sin darte así una definición específica, lo manejamos.

O sea, un poco nuestro análisis de qué estaba pasando en ese momento con la población, fijate que el PSC empieza a conversarse por el año '96 – '97, ahí empiezan las primeras iniciativas un poco del Ministerio del Interior empiezan las primeras conversaciones las primeras investigaciones, las cuestiones que si tú pensás hace veinte años atrás bueno como que Uruguay se venía diciendo siempre y en el ámbito de la sociología ni que hablar, esto que pasaba no? la fragmentación de la población, los fenómenos de cómo esa población se empezaba a agrupar las vivencias porque muchas veces todo el tema de la inseguridad se maneja como sensación térmica bueno es una sensación térmica o hay si yo lo quiero medir en índices o es un tema totalmente medible materialmente, entonces, empieza como a ponerse sobre la mesa todas estas cosas, de sentimientos, inseguridades, esta cuestión de

DESCRIPCIÓN Y EVALUACIÓN DEL PROGRAMA DE SEGURIDAD CIUDADANA: ¿UNA SOLUCIÓN AL PROBLEMA DE LA VIOLENCIA Y LA CRIMINALIDAD? (1998-2004).

que las personas sienten sus derechos básicos totalmente amenazados y por supuesto acompañado por algunos índices, y ahí si ya la situación tenía que ver. De hecho Uruguay tampoco tenía demasiado sistematizado nada de algunas cosas, por ejemplo del PSC fue lograr a nivel de Montevideo informativizar todas las seccionales de policía hasta ese momento todo se levantaba manualmente, en distintas partes, era sistematizar algunos de esos datos era muy complicado entonces también eso este programa colaboró pero te decía, había un tema también de cifras que te estaba dando aumento de algunos delitos, que también eso influyó en que el BID lo apoyara porque si bien Uruguay estaba lejísimos de por ejemplo... había índices de violencia muy claros medidos y hay una serie de indicadores que trabaja también mucho que es la cantidad de crímenes que hay en una sociedad, ese indicador te da si una sociedad es más o menos violenta, todos estos indicadores en Uruguay daban muy bajos, en lo que hacía a las ciudades más violentas pero dejaban como a constatar otras cifras que hablaba del aumento del delito, y un aumento de la violencia en el delito o sea más que numéricamente no era tan importante la cantidad de delitos como la modalidad de que se estaban llevando adelante entonces esto se hace también importante no?.

V)- ¿Cuáles fueron los objetivos (propósitos), que se planteó el PSC? ¿En qué medida las áreas, subprogramas y proyectos del PSC estuvieron acorde a estos objetivos?

R)- Bueno, a mi me resultaría un poco difícil especificar porque lo tendría que volver a leer los documentos o sea tu me preguntas cuáles fueron las grandes líneas yo no me acuerdo, yo en toda la parte de negociación primera del programa no estuve yo empiezo a trabajar en el programa ya cuando el programa estaba en marcha fui cumpliendo ahí distintos roles que de alguna manera fueron muy buenos, porque yo arranqué cuando se inaugura el primer Centro de Prevención Barrial, me tocó coordinar ese centro se llamaba 'Centro Piloto de Prevención Social' y era la primera experiencia de un centro de este tipo a nivel de un barrio insertado en un ....

Luego paso a la Dirección de Capacitación del Programa y ahí me meto ya en la parte totalmente institucional porque tenía que ver con uno de los pilares fundamentales era todo lo que tenía que ver con la capacitación de la policía por supuesto que también había toda

DESCRIPCIÓN Y EVALUACIÓN DEL PROGRAMA DE SEGURIDAD CIUDADANA: ¿UNA SOLUCIÓN AL PROBLEMA DE LA VIOLENCIA Y LA CRIMINALIDAD? (1998-2004).

una versión de capacitación que tenía que ver con los factores desde el Estado quiénes son los actores que desde le punto de vista profesional trabajan con la violencia bueno no solo te encontrabas con los abogados y los jueces, te encontrabas con psicólogos te encontrabas con los educadores en general te encontrabas con sociólogos es decir te encontrabas con toda una cantidad de gente, que también desde el punto de vista profesional debería ... que tenía que encarar esta problemática, de la violencia, y bueno no había herramientas y en ese caso también por el desconocimiento hasta de cómo físicamente había que actuar en determinados casos o sea te diría de prevención y de acción o sea el capacitar gente en la prevención y en cómo actuar frente a esas situaciones.

Entonces, en ese sentido también, ahí tuve, cuando fui Directora de Capacitación un panorama muy amplio, de las distintas instituciones, porque además toda la parte de capacitación se hizo convenios o sea se hacían llamados distintas instituciones se presentaban con la propuesta educativa, el programa tenía el objetivo de ponerle eh, capacitar a tenemos violencia doméstica capacitar a los jueces a los abogados tomaba un sector de profesionales para capacitarlos entonces se hacía un llamado de instituciones que presentaban propuestas.

La capacitación no la daba el programa, no la daba el grupo técnico del programa, entonces en ese sentido, me dio la oportunidad de conocer muy desde dentro lo institucional, Ministerio, la policía específicamente, porque el Ministerio es más que la policía, y de conocer todo lo que era el trabajo con instituciones, organizaciones no gubernamentales y actores que estaban interviniendo en el tema de la violencia.

Y bueno, finalmente terminé como Directora del Programa, o sea que, en ese sentido por eso te digo, los objetivos y a su vez toda la parte inicial, ni de negociación, ni de cuando se escribe, que digo en ese caso uno termina quedando con los objetivos muy claros no?.

Pero yo te diría, así a grandes rasgos, para mí; tuvo un primer objetivo de fortalecimiento institucional, que eso tiene que ver con el Ministerio de Interior tuvo un segundo objetivo de relacionamiento con la sociedad civil ese era uno de los objetivos más fuertes, siempre vinculado con la temática que nos avoca, que es la seguridad ciudadana, y un tercer objetivo que se dedicaba a los jóvenes te diría que aquí también se implementaron una cantidad de proyectos presentados fundamentalmente por organizaciones no gubernamentales para trabajar distintas temáticas en algunas partes era el ocio de los

DESCRIPCIÓN Y EVALUACIÓN DEL PROGRAMA DE SEGURIDAD CIUDADANA: ¿UNA SOLUCIÓN AL PROBLEMA DE LA VIOLENCIA Y LA CRIMINALIDAD? (1998-2004).

jóvenes en los barrios más desprotegidos, en otros casos que tuvieran que ver con adicciones.

Hubo un subprograma dentro de ese que trabajó específicamente la violencia familiar o sea, también desde el punto de vista yo te diría institucional y del Ministerio del Interior no se si en ese momento había algún otro programa a nivel de algún otro organismo del Estado que específicamente estuviera trabajando en la violencia familiar pero fue como un impacto muy fuerte porque el MI con lo que supone como organismo dentro de lo que es la organización del Estado formara la violencia doméstica y empezaran a desarrollarse una cantidad de acciones con relación a la violencia doméstica fue muy importante para poner este tema en la discusión para socializarlo para que la gente lo conociera para que las propias víctimas hicieran las cosas para bien.

Había sido hasta ese momento te diría un tema muy trabajado como pasa la mayoría de las veces con los temas más graves de la sociedad, muy trabajado por las organizaciones sociales o sea al Estado le cuesta tomar ... viste ... siente que no tiene responsabilidad eso es la esfera de la sociedad civil, y en eso era un tema donde claramente tiene que haber intervención de las instituciones del Estado.

Yo te diría los objetivos que es el fortalecimiento del MI, tuvo fundamentalmente con una cuestión de capacitación a nivel de la policía, o sea, se utilizaron una cantidad de recursos muy importantes en lo que tiene que ver con la capacitación de la policía en materia de apoyos más materiales bueno se logró la informatización de las seccionales de Montevideo, absolutamente todas y Canelones se llegó a un porcentaje muy alto, porque era un programa que también, se trabajaba en Montevideo y Canelones no abarcó todo el país este... se construyó se recicló un edificio donde terminó instalado el Centro Nacional de Rehabilitación, con eso asisten a los jóvenes toda una nueva forma de trabajar o sea el momento el joven infractor y el tiempo de prisión como un tiempo de recuperación, tanto que no se hablaba de presos, se hablaba de internados digo fue una experiencia muy novedosa, yo creo que una de las experiencias que fracasó sin dudas más allá de las buenas intenciones y de lo muy bueno y novedoso que tenía y de que sus perspectivas nadie puede decir nada de sus objetivos...

Me parece que, se fracasó en cuestiones muy prácticas, como este..., es una cuestión que tuvo un costo totalmente injustificado, se gastó demasiado en eso cuando termina siendo

una obra para muy pocos o sea cuando se define el perfil del interno que podían ingresar allí para lo cual intervinieron desde la Suprema Corte de Justicia, el Patronato del Liberado o sea toda una cantidad de instituciones que definieron que tipo de perfil de preso podía porque era para los dos últimos años de tiempo final de reclusión en general creo que no cumplían todo el tiempo de reclusión ahí, quedó reducido a números que no coincidían con las características de la población carcelaria, ahí hubo una gran falla estructural en su definición, ya te digo creo que también fue excesivo la inversión, desde el punto de vista económico para la obra pero bueno más allá de sus aciertos y errores tenía que ver con el fortalecimiento institucional ese era otro de los cometidos.

En el objetivo con relación a los jóvenes eso esta cuestión del trabajo con organizaciones sociales, que ese sí fue fueron programas desarrollados a nivel de la sociedad civil, ahí el Estado prácticamente no intervenía, en torno a esta cuestión también de los jóvenes como objetivo, porque cuál era la cuestión acá, era fundamentalmente programas de prevención, ¿cómo trabajo la violencia? ¿cómo termino de desentrañar el fenómeno de la violencia? Entonces cuáles eran aquellos factores que era importante aquellos circuitos con los que era importante trabajar, para que la sociedad no se valla convirtiendo en algo cada vez más violento, sino por el contrario, que la violencia disminuyera, por lo cual también esto tiene un efecto muy directo con el delito.

Acá hay todo un tema de círculos viciosos, que se retroalimentan, no?, la violencia, el delito, la droga, ... cómo los jóvenes de alguna manera eran por qué una población objetivo, porque; eran los que estaban más expuestos, eran los que estaban más débiles, eran los que estaban con menos recursos para poder romper a veces los círculos que los terminaba llevando de una cosa a otra. En ese sentido también, se hizo un convenio muy interesante con ANEP donde se capacitaron, yo no me acuerdo ahora, pero este..., fue un número de docentes muy importante, tanto de Primaria como de Secundaria, como de la ex – UTU, y en donde se enfocó la cuestión, o sea, lo que se eligieron fueron determinados centros educativos que eran donde estaba UTU, de Primaria y de Secundaria, que estaban digamos en la zona con mayores necesidades y donde de alguna manera se empezaban a medir algunos indicadores quedaban como muy claras allí estaban viéndose cosas importantes entonces se hace un convenio con ANEP para la capacitación de los docentes.

DESCRIPCIÓN Y EVALUACIÓN DEL PROGRAMA DE SEGURIDAD CIUDADANA: ¿UNA SOLUCIÓN AL PROBLEMA DE LA VIOLENCIA Y LA CRIMINALIDAD? (1998-2004).

También se hace un llamado público a distintas instituciones para que presentaran una propuesta para un método juvenil que siguiera adelante... también de alguna manera, esto fue un fortalecimiento institucional si uno lo piensa en la ANEP donde el objetivo final eran los jóvenes, porque a pesar de eso, no era un programa que se trabajaba con los jóvenes si los que se desarrollaban con organizaciones de la sociedad civil eso era se llamaba algo así como “Llamados e Iniciativas Comunitarias”. Para ir como nombrándote objetivos y programas que se hicieron.

Y en el tema de ‘violencia familiar’, bueno eso, fundamentalmente se dieron recursos para distintas instituciones ONGs, que estaban trabajando con personas afectadas por violencia familiar y desde el punto de vista más institucional también varios programas de capacitación para estos operadores de primera línea, en lo que hacía a la reflexión de víctimas de violencia ó de victimarios porque digo los jueces y los abogados muchas veces tienen que enfrentarse con las desgracias.

V)- ¿Qué áreas o subprogramas cree ud que debe abarcar un programa como este, y cuáles se determinaron en el PSC?

R)- Yo creo que ya está respondida. Yo lo que no me animaría hoy es al principio de la pregunta, cuáles hoy debería abarcar un programa yo eso sí que no me animo hoy a contestártelo en primer lugar por lo que te digo, porque eso empezó a tratarse en el '96 y recién terminó desarrollándose hasta el año 2005 eso habría que ver bien cuáles son hoy los factores.

Yo creo que, obviamente tiene que ser una política de Estado por lo cual esto no cambia ni con el gobierno, ni lo podemos estar cambiando cada dos año, eso es una cosa, creo claramente que en que este tipo de cosas tienen que tener una continuidad, que es a través de la cual lográs que las cosas cambien, porque muchas veces lo que falla no es lo que se está haciendo sino la falta de continuidad.

Yo por qué te digo que la primera parte, de hoy definir un programa honestamente porque hoy en lo personal, yo estoy muy lejos del tema, entonces tú me preguntas hoy; en lo personal, qué áreas le metería a un nuevo PSC hoy bueno no soy yo la que te puede contestar eso hoy no porque, yo creo que hay cosas que siguen estando muy vigentes, creo

DESCRIPCIÓN Y EVALUACIÓN DEL PROGRAMA DE SEGURIDAD CIUDADANA: ¿UNA SOLUCIÓN AL PROBLEMA DE LA VIOLENCIA Y LA CRIMINALIDAD? (1998-2004).

que otras de las que hizo el primer PSC, habría que erradicarlo y me parece que habría que incorporar nuevas que no se tuvieron en cuenta ... que no se tuvieron en cuenta ahí, por lo que te decía fue una experiencia muy novedosa, para el país, para el Banco, para los operadores que intervinieron desde los distintos ámbitos para todo el mundo era muy nuevo empezar a trabajar en esta temática.

V)- O sea que definir un programa de esta magnitud; ¿en el PSC hubieron carencias?

R)- Ah..., por supuesto. Yo creo que, debido a la experiencia nueva, a que creo que también, lo que te decía; yo creo que se cometió un gran error cuando se definió el perfil de los jóvenes que podrían ir a terminar de cumplir su pena o sea hubo también este tipo de fallas, las fallas técnicas porque a veces tu creas esas comisiones súper... interinstitucionales, para que estén todas las partes, y eso es un mal que en Uruguay es típico ¿viste? para que todas las partes estén contentas, para que nadie se le vaya a boicotear, tenemos que sentarnos veinticinco alrededor de una mesa entonces después tenemos que llegar a la conclusión de qué tipo de jóvenes quiero para esa experiencia que se va a desarrollar, entonces, es distinto lo que me está diciendo la Suprema Corte de Justicia, que la ONG que está trabajando en el barrio 'Cerro Norte' entonces al final el acuerdo al que terminas llegando no es representativo de nada.

Ahí yo creo que en ese caso eso escapa totalmente de la voluntad del gobierno, a veces también, hay fallas en la agenda de Uruguay porque yo no lo he visto en la experiencia de otros países, viste, fallas porque no somos ejecutivos, fallas en esto que te digo ... a veces las intenciones son maravillosas después en la práctica tenemos como fallas estructurales por el hecho de ser uruguayos.

V)- ¿Cree ud que las figuras delictivas (delitos), que se utilizaron en el PSC estuvieron bien delimitadas y definidas, para ver y analizar su impacto?

R)- Creo que fue el primer, la primera realización de sistematización en serio, como te puedo decir, tu hablaste con Rafael Paternain, porque él es .... Yo creo que el programa, para mí bueno, creo que es una de las únicas cosas, mirá lo que te voy a decir, que quedó

DESCRIPCIÓN Y EVALUACIÓN DEL PROGRAMA DE SEGURIDAD CIUDADANA: ¿UNA SOLUCIÓN AL PROBLEMA DE LA VIOLENCIA Y LA CRIMINALIDAD? (1998-2004).

adecuadamente institucionalizado, que logró permean internamente el MI, al punto de que lo vieron como necesario, lo aceptaron como tal ..., lograron meter cosas nuevas, porque, mientras éramos un programa no molestaba demasiado cuando eso había que meter las cosas porque en el fortalecimiento institucional de lo que se trataba era de que las buenas experiencias que de alguna manera la queríamos hacer piloto cuando estaba el programa terminado el programa llegaran como viste responsabilidades de determinadas direcciones que hoy están abiertas, y las analizas como acciones especialmente, ahí yo creo que ha sido de los mejores aciertos, también posiblemente y yo también en esto no soy técnica en lo que hace a toda la parte de sistematización de datos o todo lo que tiene que ver con la parte esa de las computadoras y como armar los programas, ahí posiblemente hoy haya que ajustar mil cosas.

Pero creo que no solo ya te digo creo que fue la primera realización de sistematizar datos en materia de delitos seria, sino que además me parece que quedó muy bien instalado y que como todas estas cosas no pueden quedar fijas y detenerse en el tiempo habrá que ir viendo como ... porque tu me preguntas si está bien definido, porque también los delitos van cambiando.

V)- Esta pregunta también tiene que ver con, ¿cómo medir?; ¿si la denuncia, si el proceso, si las sensaciones térmicas?

R)- A bueno, ahí yo no me animo a decir ... lo que si creo que es la primera reflexión, dejemos el intento, ya se logró concretar, es la primera realización de medición en serio me entendés?. Entonces creo que tenemos el instrumento o sea el programa logró el instrumento, si el instrumento hubiera estado definido para lo que se quería medir, bueno capaz, no se!.

Porque de alguna manera lo que quiero medir, tengo que definirlo y ajustarlo ya posiblemente y además esas cosas son muy cambiables pero creo que como instrumento me parece que fue muy bueno lo otro no puede opinarlo yo tampoco.

V)- ¿Cómo fueron distribuidos los fondos prestados por el BID? ¿Qué opina acerca de cómo fue establecida tal distribución?

R)- Yo no me acuerdo, porque era algo muy matemático. Yo creo que los recursos también en esto como experiencia muy nueva, me parece que claramente yo no te puedo decir si la distribución fue equilibrada o no equilibrada lo que tengo muy claro y eso me parece muy bueno es que se ejecutó todo. Esto es muy importante porque mirá que en este tipo de programa pasa muchas veces que su burocracia funcional le termina impidiendo el desarrollo, porque que pasa, los fondos quedan no se ejecutan en algunos casos se pierden con el BID además toda su forma de ... viste era un préstamo o sea que el país lo va a devolver a pasado incluso con fondos de algunos organismos que son sin reintegro, pero que quiero decir cuando no se ejecutan, cuando los programas no se ejecutan adecuadamente, así se van quedando allí toda una cantidad de fondos que están de alguna manera desaprovechados, porque no quiere decir que porque los guardastes, después los vas a poder ejecutar muchas de estas cosas tienen tiempo tienen que cumplir con determinadas condiciones, entonces en ese sentido ... lo que sí en mi experiencia de distintos programas lo que puedo decir es que este programa que se ejecutó todo, que se ejecutó en tiempo y fecha, en ese sentido el cumplimiento de los plazos fue absolutamente y te voy a decir que creo que en ese sentido hay que sacarse el sombrero a Carlos Bastón no te olvides que este programa duró desde el año '96 hasta febrero de 2005 yo estuve los dos últimos años, él estuvo desde el comienzo y en la Dirección, o sea que, de alguna manera la impronta, el ritmo que se le dio la administración del programa esta firma de los contratos con las organizaciones o instituciones, que se cumplieran, había una dirección de seguimiento funcionó al milímetro o sea que en ese sentido ... que ese es otro tema interesante para entrevistar a Jorge Campanella, que hoy está en el MIDES en el programa de infancia y familia y creo que es el Coordinador Ejecutivo, es economista Jorge, porque además Jorge fue el Director de Seguimiento del Programa, que tiene que ver con toda esas cosas con las áreas que se ejecutaron, con las distintas instituciones con las que se trabajó él tiene cifras en la cabeza es muy buen economista eso que tiene que ver con los recursos cómo se gastaron.

También ahí está, que ese era e Contador pero ya es un tema más contable, él es un tipo muy bien también, pero ya te va a hablar en términos más contables pero en ese sentido yo creo que si bien no es lo que tu me preguntas, hay una cosa muy importante a resaltar del

DESCRIPCIÓN Y EVALUACIÓN DEL PROGRAMA DE SEGURIDAD CIUDADANA: ¿UNA SOLUCIÓN AL PROBLEMA DE LA VIOLENCIA Y LA CRIMINALIDAD? (1998-2004).

PSC que fue, en materia de recursos, su correcta ejecución, su ejecución en tiempo, y eso que te digo de que se ejecutó en su totalidad o sea que aquí no se ... salvo en un momento hubo, cuando la crisis, se recortaron algunos programas, se recortaron fondos del Estado por distintas cuestiones..., pero que no fue una cosa que se gastaran esos recursos porque quedaron ahí no se encontró la forma de que hacer con ellos, pero simplemente porque se recortaron.

Entonces, si voy más al análisis del equilibrio de gastos de unas cosas y otras, tengo muy claro, que hay cosas que claramente no, posiblemente Bastón no te diga esto, Paternain posiblemente piense igual que yo, pero te quiero decir; con opiniones diferentes yo lo que tengo claro es que hubiera sido bueno de pronto, poder dedicar más recursos a los apoyos institucionales no al Ministerio del Interior sino a la sociedad civil o sea a todas esas organizaciones que convenieron con el programa que lograron no sólo el impacto que lograron a nivel de la sociedad, sino el fortalecimiento de sus propias organizaciones cómo llevar adelante ese tipo de programas, cómo trabajar con su población objetivo cómo mejorar desde el punto de vista profesional el servicio que estaban brindando. Entonces en ese sentido, si yo pudiera elegir hoy que no se puede hacer, es no te quiero decir con esto que objetivamente habría que haber hecho tal o tal cosa.

Desde lo personal creo que hubo gastos como el de CNR que me parece y siempre me pareció no hoy desde el primer momento me pareció totalmente injustificado ese gasto en obras o sea en obra edilicia, eso no quiere decir que no se hubieran resaltado por otras cosas porque mirá que este programa con la ANEP es un programa de cómo doscientos cincuenta mil dólares o sea habían sido montos, un millón de dólares fue lo que se destinó a violencia familiar o sea estamos hablando de montos importantes pero el como distribuirlos capaz que ahí mi cabeza es distinta a como lo podía pensar un economista.

V)- ¿Cómo fue la participación individual, y la participación conjunta, de la institución prestamista (BID), el organismo beneficiario (MI), y el organismo ejecutor (Unidad de Coordinación del PSC-MI)?

R)- Con una muy buena te diría articulación entre todas las partes lo que ahí pregunta es relación muy buena articulación. Bien articulado o sea el Ministerio terminó metiéndose

DESCRIPCIÓN Y EVALUACIÓN DEL PROGRAMA DE SEGURIDAD CIUDADANA: ¿UNA SOLUCIÓN AL PROBLEMA DE LA VIOLENCIA Y LA CRIMINALIDAD? (1998-2004).

esto dentro de si mismo, viste?, la Unidad de Coordinación en ese sentido con una ejecutividad y en esto puedo hablar porque no soy yo la que la monté te quiero decir cuando a mi me toca incluso asumir la dirección ya los mecanismos estaban instalados o sea que en ese sentido, con muy buen nivel de participación, y en lo que hace a relacionamiento con la sociedad civil un nivel de participación muy importante también yo creo que en el conjunto del programa y las distintas áreas no es común, bueno hoy el MIDES que se está desarrollando mucho el relacionamiento instituciones con organizaciones con ciudadanos con grupos de ciudadanos mirá que eso es una pieza muy importante.

V)-Cuál es su visión acerca del papel que jugaron los distintos organismos del MI que participaron activamente en la coejecución de componentes del PSC?

R)- Te diría; Jefatura de Montevideo muy bien la Escuela Nacional de Policía muy bien. Muy dificultoso, y eso entre paréntesis porque tiene que ver con personas muy dificultoso el relacionamiento con la Dirección Nacional de Prevención del Delito donde yo te diría que hay como dos temas un primer tema que, también a mi siempre me pareció un error, el haber cuando se define y delinea el programa, el haberlo dejado instalado como brazo ejecutor o sea no era todo el brazo ejecutor no era todo el MI sino como brazo ejecutor la Dirección Nacional del Delito, creo que institucionalmente un programa de este naturaleza casi te diría que debería haber quedado en la órbita del propio Ministro no dárselo así a una Dirección Nacional, y de alguna forma haberle dado tantas potestades porque era una dirección más y por como funciona no el MI los Ministerios.

Una dirección más, o sea, por qué la Dirección B le va a dar bolilla a la Dirección A si es tan dirección como la B, por qué el Director de la Dirección B le va a... sobre todo en un Ministerio como ese absolutamente jerárquico, te diría más, que el director de esa Dirección tiene menos rango que yo desde el punto de vista de grado policial le voy a dar cero bolilla.

Me parece que un error táctico fue, el haberlo instalado como ... y el programa surgió en los primeros años de un tema institucional, de que no le daban mucha bolilla porque era cultura de la dirección, cuando empezaron a ver que habían recursos porque eso si después

DESCRIPCIÓN Y EVALUACIÓN DEL PROGRAMA DE SEGURIDAD CIUDADANA: ¿UNA SOLUCIÓN AL PROBLEMA DE LA VIOLENCIA Y LA CRIMINALIDAD? (1998-2004).

le interesa a todo el mundo, y que con esa plata se iba a poder capacitar policías que ibas a poder instalar el tema de las computadoras que se iba a hacer un Sistema Nacional de Información, o sea, que el programa termina con una muy buena participación de esa gente en esa serie de cuestiones pero donde yo digo yo no lo hubiera instalado ahí. Yo sumo esto que es lo que no quiero que aparezca ni que quede escrito que tampoco juegan las personas más adecuadas en las que, estaban en la dirección de estos casos. Esos directores creo que los mandan los Ministros pero ojo son funcionarios del organismo digo no son cargos de fuera como puede ser el Ministro, Subsecretario, son cargos institucionales el Director de la Escuela Nacional de Policía es un oficial de altísimo grado de la Policía Nacional el Director de Investigaciones que es otra dirección nacional, es un oficial de altísimo grado, bueno, en este caso no era una policía que además eso es otro lío en el MI todo el mundo tiene grado de policía y no todos hacen carrera policial, y de los que son policías unos son oficiales y otros son personal subalternos. O sea, en realidad son la Escuela de Oficiales, es como los militares tenés la tropa y tenés el militar de carrera, y en la policía pasa exactamente lo mismo.

En este caso la dirección estaba dirigida por una abogada que si bien era funcionaria del Ministerio y tenía grado policial, no era considerada mujer, no era considerada como policía funcionalmente igual que los policías de carrera, personalmente con una personalidad muy complicada, lo que hacía muy difícil el funcionamiento. De esto que digo, por qué te digo esto porque los tres últimos años de ejecución del programa, se despegó absolutamente de la Dirección Nacional de Prevención del Delito y trabajábamos muchísimo más con los demás organismos, del organismo central que era el Ministerio, o sea que en ese sentido ya te digo, muy bien. Ahora ojo esto no quiere decir que la Dirección Nacional de Prevención del Delito y sus propios funcionarios no se haya involucrado se involucraron muchísimo o sea en cuanto a niveles de participación, amplísimos en cuanto a relacionamiento entre las partes y bueno eso complicado por las personas y complicado funcionalmente, por como está estructurado el MI.

V)- ¿En qué medida se cumplieron los plazos establecidos para la ejecución del PSC?

DESCRIPCIÓN Y EVALUACIÓN DEL PROGRAMA DE SEGURIDAD CIUDADANA: ¿UNA SOLUCIÓN AL PROBLEMA DE LA VIOLENCIA Y LA CRIMINALIDAD? (1998-2004).

R)- Totalmente en tiempo y forma. Viendo el plazo, absolutamente en tiempo y forma, ya lo que eran los plazos cortos como los plazos largos, o sea que en ese sentido, eso anduvo muy bien.

V)- Para el propósito principal que se planteó el PSC; ¿cuáles fueron los “indicadores de impacto alcanzado”, que se establecieron? ¿Qué opina de la selección de estos indicadores? ¿Son representativos de lo que se quería estudiar en el PSC? ¿Hay otros indicadores que crea conveniente para este análisis?

R)- En algunos casos sí, en otros no. Por ejemplo, yo que sé, es lo mismo que tu decías hoy, ‘qué medís? la sensación, el delito del delito que medís la cantidad la modalidad en realidad para mi esa es una pregunta muy ... yo creo que además también al ser una cuestión muy nueva, viste que están los estudios de opinión pública o sea, se hicieron sondeos de opinión pública se deben haber hecho cuatro por lo menos en toda la ejecución del programa.

También esos sondeos se fueron como cambiando en el tiempo, las preguntas porque ... en algunos casos qué estaban midiendo, gestión del Ministro o estaban midiendo gestión de la Policía de la seccional del barrio que ... entonces yo prefiero no meterme en el tema de indicadores, primero porque no es mi tema no es mi especialidad, yo en eso siempre soy muy respetuosa de los técnicos, y se que además fue una gran discusión dentro de los propios técnicos, y creo que como en todas las cosas se acertó en algunos y se erró en otros viste?. Pero no es una pregunta que tenga elementos como para decirte....

V)- ¿Cómo se gestionó y organizó la “mesa de negociación política”? (Cantidad de integrantes, su elección, duración de cada integrante en la negociación).

R)- Yo tampoco tengo muy claro eso, esa es una pregunta típica para Carlos Bastón, de pronto Faroppa se acuerde el primero fue Bastón porque el programa arranca las primeras conversaciones, yo me acuerdo porque en ese momento estaba trabajando en el FAS que era un Programa de Fortalecimiento de las Áreas Sociales que estaba en la órbita de OPP como teníamos oficina y todo lo demás y era financiamiento del BID Carlos venía a las

DESCRIPCIÓN Y EVALUACIÓN DEL PROGRAMA DE SEGURIDAD CIUDADANA: ¿UNA SOLUCIÓN AL PROBLEMA DE LA VIOLENCIA Y LA CRIMINALIDAD? (1998-2004).

oficinas nuestras, como para empezar a montar, el empieza, porque era asesor de Operti que en ese momento era Ministro del Interior o sea Operti empieza a pensar en ideas para ejecutar un programa con el BID sobre esta cuestión, y eso funcionó, lo designa a Bastón colaborador. Entonces esa pregunta también, yo la verdad que no me acuerdo lo que si te puedo decir, por lo que fueron los resultados finales, y por lo que fue mi visión en el tiempo que estuve, que creo que es un programa que también en ese sentido contempló muy bien a los distintos factores o sea lo que te digo yo creo que no se dejó afuera a nadie. Esa es mi sensación, además creo que por la respuesta que tuvo en sus ejecuciones y desde el punto de vista del Parlamento se crea a nivel del Parlamento, de la Cámara de Diputados, por lo menos estoy segura, una Comisión de Seguridad Ciudadana. En ese sentido hubo una intervención muy fluida creo que es un programa con acuerdos sino unánime que nunca vas a tener unanimidad en estas cosas de mayorías muy importantes.

V)- En un programa que abarca un tema tan complejo y subjetivo a la hora de discutir su elaboración; ¿cree ud que se logró un consenso de cómo llevarlo a cabo? En caso de no haberse logrado; ¿cuáles son las causas?

R)- Yo creo que en Uruguay ese es otro de los temas, lograr acuerdos. Yo creo que es otro de los temas de acuerdo nacional casi, porque además ya te digo con muy buena receptividad donde fueras a donde va el tema, como se planteaba con repercusiones increíbles a nivel de los departamentos o sea como esto estaba en Montevideo y Canelones, en los departamentos ayuda a organizar; las fuerzas vivas, los partidos políticos se crean comisiones se hace toda una movida muy, muy interesante.

V)- ¿Podría haberse “atacado” el problema de la violencia y la criminalidad en el Uruguay de otra manera, desde otro accionar, o con un programa diferente al PSC?

R)- Yo creo que si quiero decirte esto tiene siempre tantas aristas tantas cosas creo que el Programa fue muy exitoso que fue el primero que puso el tema arriba de la mesa y eso empezó a hacer acciones. En realidad se conocía pero faltaba acción, que hoy podría ser diferente, y tiene que tener diferencias totalmente de acuerdo pero me parece que en su

DESCRIPCIÓN Y EVALUACIÓN DEL PROGRAMA DE SEGURIDAD CIUDADANA: ¿UNA SOLUCIÓN AL PROBLEMA DE LA VIOLENCIA Y LA CRIMINALIDAD? (1998-2004).

momento fue muy adecuado para lo que trataba hacer y de lo que trataba. Tampoco se puede ser tan abarcativo, sus objetivos los cumplió.

V)- Según su criterio; ¿cuáles fueron los aspectos positivos y cuáles los negativos (o no tan positivos), de la creación y ejecución del PSC, así como sus resultados obtenidos?

R)- Muchas cosas ya te las dije, y además porque si hablamos del resultado; qué es lo medible de lo medible qué es más medible. Si tu miras fondos ejecutados bárbaro si tu miras cantidad de instituciones con las que se trabajó, por eso ahí la charla con Campanella puede ser muy interesante porque Jorge al ser el Director de Seguimiento tiene muy presente la cantidad de instituciones lograron.

Si tu medís por ejemplo en esas ONGs que se las apoyaba para que pudieran fortalecer la atención a violencia, a víctimas de violencia doméstica a jóvenes infractores a jóvenes en situación de riesgo, los números de beneficiarios fueron números muy buenos o sea los indicadores creo que fueron buenos te diría que ninguna de las áreas trabajadas ... porque además los indicadores como te voy a decir, cuando esto se delineó se ponía el objetivo o sea el objetivo de llegar al tanto por ciento de los docentes de ese tipo de cosas se cumplía.

Los porcentajes previstos, para el cumplimiento de los objetivos, se cumplieron mayoritariamente. Puede ser que específicamente, en algunas cuestiones puntuales no, pero los rasgos positivos, dos que para mi son claves, que fue todo lo que tuvo que ver con la movida de la apertura de cabezas a nivel policial, que ahí yo te diría, se hizo poco o sea si yo hablo de una redistribución de recursos creo que ahí pondría mucho más de lo que se puso, pero me parece que eso fue también una cuestión importantísima y creo que, la segunda cosa que ahí si uno lo toma desde el punto de vista institucional, como política de Estado, o para pensar en una política de Estado, es un tema clave.

Y la otra cuestión que me parece muy importante, fue el relacionamiento con la sociedad en sus distintas instancias, con la sociedad civil organizada y no organizada, porque a través de sus organizaciones no gubernamentales, a través de las organizaciones privadas, a través de los grupos de vecinos, a través de las plazas de deportes o a través de los clubes barriales; y también el relacionamiento o sea la apertura del MI con organismos como la ANEP, en ese sentido..., o la Suprema Corte de Justicia, o el Colegio de Abogados,

por decirte distintas instituciones y organismos que tuvieron continuamente interrelacionados, con algunos más fluidos con otros menos, con gente más abierta y con otras menos la Suprema Corte de Justicia es compleja, como ya sabemos.

En ese sentido yo creo que el resultado final, es un resultado muy positivo a mi lo que me da mucho ... como negativo que te diría, lo que me pasa con la mayoría de los programas con los que he trabajado se pone energía se pone calidad técnica, se moviliza gente, se producen una cantidad de hechos importantísimos muy buenos la mayoría de las veces, y que acabado el programa todo queda en la nada, entonces para mi ese sería como ... más allá de cuestiones negativas puntuales, específicas de gasto de ejecución, que las tuvo, creo que el gran elemento negativo de este programa es que una vez que se acabó, se acabó. Las cosas que quedaron resueltas institucionalmente pocas son tan pocas.

Aquí hasta donde tu decís, y pensar en el origen, cuando se proyectan estos programas, cuando se delinean determinadas actividades hasta dónde no se piensa en el institucionalización, porque digo mucho más en esto que son recursos que el Estado uruguayo está gastando porque esto es un préstamo es deuda pública, o sea que esto el Estado lo está pagando entonces que pague cosas que son excelentemente buenas pero que después lo que queda institucionalizado de eso es tan poquito y tan mínimo que vuelvo a decir una vez más yo me cuestiono estos programas.

Porque yo no necesito una 'luz en el camino', que es lo que se puede decir '... una luz en el camino...' es una experiencia, pero es que justamente hay que seguirla sosteniendo, es lo que decíamos hoy; la continuidad.

No son experiencias o acciones para desarrollar durante cinco años porque tampoco son temas de cinco años, son temas a largo plazo, a veces yo pienso; se capacitó en 'violencia familiar' tomando solo ese tema, la cantidad funcionarios policiales que se capacitaron y además se trató de hacer una cosa muy bien distribuida, porque se tomaban en un momento de su actividad, me acuerdo perfecto, que cinco funcionarios de cada seccional de Montevideo para que en todas las seccionales tuvieran personal capacitado, y personal de grado y personal subalterno o sea que hubiera también de las distintas ... porque entre ellos de repente tenías un Comisario preparado, pero no tenías al Sargento Primero, si este resulta que es más probable que reciba a la víctima, que también hubiera de los distintos grados, que cumplan distintas funciones.

DESCRIPCIÓN Y EVALUACIÓN DEL PROGRAMA DE SEGURIDAD CIUDADANA: ¿UNA SOLUCIÓN AL PROBLEMA DE LA VIOLENCIA Y LA CRIMINALIDAD? (1998-2004).

Después no quedo en nada y nunca más se hizo, y hoy dónde están esos funcionarios, a dónde están ligados y qué están haciendo, esto es una de las cosas, que a mi más me exasperan, cuando tengo que hacer la evaluación final de este Programa. Más allá de que, en un momento de su ejecución sean fantásticos, se logren cosas muy buenas y hayan estado muy bien planteadas pero y después qué?.

**ENTREVISTA A JUAN FAROPPA.  
EX CRÍTICO DEL PSC Y EX SUBSECRETARIO DEL INTERIOR.  
26 DE JULIO DE 2007.  
SE PUEDE MENCIONAR EL NOMBRE DEL ENTREVISTADO.**

V)- ¿Cómo definiría ud el concepto de “seguridad ciudadana”, y como fue definido por el PSC?

F)- El concepto de “seguridad ciudadana” se fue elaborando en los últimos años, por lo tanto en la época que el Programa fue diseñado creo que todavía no había una conclusión o aproximación de la definición, había un concepto de ‘seguridad ciudadana’ a nivel regional. Para empezar creo que no se le puede tampoco cargar las tintas al PSC por una mayor o menor precisión en la definición del concepto de ‘seguridad ciudadana’.

No quiero extenderme mucho, pero preferentemente, yo creo que el concepto de ‘seguridad ciudadana’ se fue puliendo, se fue mejorando a medida que se fue especificando claramente las diferentes áreas de intervención que el concepto abarcaba creo que primero surge como una reacción como una oposición a conceptos clásicos como ‘orden público’ posteriormente como ‘seguridad pública’, en la medida que se fue intentando integrar más cosas. Por otro lado, creo yo que en ‘seguridad humana’ en ‘seguridad de los habitantes’ ... en algunas elaboraciones, pero creo que era un concepto que se definía más por la negativa que por la positiva y fundamentalmente que estaba de lado una parte fundamental de lo que yo entiendo del concepto de ‘seguridad ciudadana’ que era la intervención del Estado en su rol de fuente y de asociación de todos los partidos.

El concepto de ‘seguridad ciudadana’ se elabora mucho más en ámbitos académicos, en ámbitos de la sociedad civil en el pensamiento de podría ser llamado de izquierda o pensamiento progresista a nivel político, un poco con ‘cola de paja’ con respecto a la función del Estado que tiene ascenso al Estado de a poco pero que era como lo que ‘rechinaba’ que no quedaba bien y que no se había abierto. Entonces en ese concepto tan amplio de ‘seguridad ciudadana’ entraba todo, muchas veces entraba la parte fundamental, que es todo lo que tiene que ver con el subsistema, si se quiere, policial – penal o el tema control policial – penal – estatal está adentro de alguna noción de ‘seguridad ciudadana’.

Entonces bueno, por un lado, se puede vincular y a mi me gusta vincularlo, yo desde el punto de vista técnico vinculo el concepto de 'seguridad ciudadana' ahora, hoy por hoy fundamentalmente a partir de una elaboración, basada en una visión de los derechos humanos como conducción histórica como límites al ejercicio del poder por parte del Estado pero a su vez también como un mecanismo que permite la garantía de los derechos fundamentales de todos los ciudadanos o por lo menos de una parte de los derechos humanos. Entonces la 'seguridad ciudadana' contempla una serie de intervenciones que el Estado debe desarrollar para dar debidamente cumplimiento a su deber de garantía de los derechos humanos generando las condiciones de hecho que permitan que los habitantes de determinado territorio puedan vivir una vida libre de amenazas fundamentalmente contra su integridad física su vida y la de sus personas más allegadas como con respecto a sus bienes.

Podes hacer también una definición desde el punto de vista más sistémico, y ver 'seguridad ciudadana' como un sistema en el que articulan diferentes subsistemas subsistema penal - judicial, subsistema policial, un subsistema que tiene que ver con todas las intervenciones normativas la cuestión normativa del Estado y un subsistema que tiene que ver más con las medidas de prevención, tanto a nivel social como a nivel personal, que integrarían este tipo de intervenciones en materia de seguridad ciudadana es que integralmente se pueden ejecutar de forma unánime.

La explicación es larga porque creo que, el objeto lo es, creo que para el PSC no estaba tan definido todavía el concepto pero si tal vez es una posibilidad es una posible lectura, que no se hubiera definido, otra posible lectura es que, estuviera realmente definido con un concepto que podría haber sido erróneo, yo creo que el PSC o por una definición errónea o por una definición no completa priorizó de una manera demasiado desequilibrante, o sea lo apuntó de una manera demasiado como te puedo decir, potenció demasiado o cargó demasiado la mochila hacia la prevención social, sin diferenciar claramente qué actores tanto del Estado como de la sociedad civil podían o debían o tenían la obligación de acuerdo a sus cometidos institucionales de involucrarse en unidad de prevención social. Entonces la prevención social pasó a ser, derecho muy importante del PSC pero dentro de ese concepto de acción social entraba todo y en lo que era el modelo policial se terminó optando por un modelo policial que se fue desdibujando para no llegar a ser nada o sea no era ni siquiera, no era un buen modelo de Policía y no era tampoco un buen modelo de

DESCRIPCIÓN Y EVALUACIÓN DEL PROGRAMA DE SEGURIDAD CIUDADANA: ¿UNA SOLUCIÓN AL PROBLEMA DE LA VIOLENCIA Y LA CRIMINALIDAD? (1998-2004).

prevención social, ejecutados por policías, porque tendría que haber sido otro tipo de técnica.

V)- ¿Cuáles fueron los objetivos (propósitos), que se planteó el PSC? ¿En qué medidas las áreas, subprogramas y proyectos del PSC estuvieron acordes a estos objetivos?

F)- Bueno yo no quiero ser injusto tampoco con la ..., no tengo presente ahora el Programa totalmente en la memoria, ya han pasado por lo menos hace diez años que el Programa se formuló pero fundamentalmente era un programa que priorizaba, la unidad de prevención de violencia, fue en ese momento una iniciativa, impulsada por el Banco Interamericano de Desarrollo tenían una prioridad muy importante entonces yo creo que lo que se buscó fue una parte de la percepción de inseguridad era un programa que tomaba, que tenía como base radicalmente creo yo apuntaba fundamentalmente a una mejora en la calidad de los servicios prestados por algunas instituciones del Estado fundamentalmente la Institución Policial en base a una mejora de su imagen.

El objetivo fundamentalmente era ese, quedar con una buena intención en el diseño, tal vez se pudo haber trabajado o mejorado un poco más en algunas cosas quizás ahora mirándolo, claro por eso digo no quiero ser injusto porque a veces estas dando el resultado de las carreras del domingo con el diario del lunes, eso no me parece tampoco desde el punto de vista académico una técnica adecuada. Siempre hay que tratar de ubicarse en el momento en el que programa se diseñó.

Quiero decirlo ahora, yo creo que para el momento, para la época, que el Programa se diseñó fue una muy buena iniciativa, o sea, creo que fue algo que impulsó y que avanzó en cuanto a lo que eran muchos países de la región, un curso hegemónico en la materia es decir; como que el PSC incorpora una mirada o intenta por lo menos introducir una mirada diferente en el tema.

Creo realmente que, inventó una lectura, darle otra mirada, en ese sentido creo que fue interesante pero bueno, el objetivo fue, un objetivo de mejorar la imagen de algunas instituciones, tal vez se quedó demasiado en eso y desde el concepto de 'seguridad objetiva' y 'seguridad subjetiva' creo que apuntó más a la definición de la 'seguridad subjetiva' o sea de las percepciones de seguridad de campañas de mejora de imagen de

DESCRIPCIÓN Y EVALUACIÓN DEL PROGRAMA DE SEGURIDAD CIUDADANA: ¿UNA SOLUCIÓN AL PROBLEMA DE LA VIOLENCIA Y LA CRIMINALIDAD? (1998-2004).

difusión de determinado tipo de slogan, etc, es decir; realmente de identificar la distribución real de determinados tipos de eventos, y después hubo una intencionalidad, un objetivo de fomentar la participación de organismos de la sociedad civil en materia de prevención de este tipo de conductas, o de situaciones que eventualmente podían ser actores potenciales de reproducción de violencia ... estoy tratando de recordar ahora, porque esto es como una especie de escrito sorpresa, me acuerdo por ejemplo, uno de los componentes tenía que ver con violencia doméstica, tenía sus actividades muchas actividades eran desarrolladas por organizaciones no gubernamentales como se lo veía al tema de la participación de organizaciones (no) gubernamentales en algunas actividades con zonas de riesgos, no hubo un fondo especial para ... con forma de fondo concursable para pequeños proyectos, que tuvieran como objetivo, la prevención de la violencia en algunos casos.

Yo recuerdo capaz que me estoy yendo de la pregunta, pero recuerdo que las asociaciones de la sociedad civil del momento por lo menos mientras yo estuve trabajando ahí esto había caído muy bien, se había recogido con una buena... con un buen talante como que se había demostrado transparencia en cuanto a la forma y en cuanto a los mecanismos de selección de los proyectos que iban a concursar se le dio participación a la Asociación Nacional de ONGs para que nombraran integrantes de sus niveles de planificación, pero de todas maneras creo que se agotó que le faltó sustentabilidad en el punto crítico en el financiamiento del ....

V)- ¿Qué áreas o subprogramas cree ud que debe abarcar un programa como este, y cuáles se determinaron en el PSC?

F)- Me ‘mataste’ pero no yo creo que lo estoy diciendo en todos lados pero que es lo que yo pienso ahora creo que un programa de este tipo tiene que ser un soporte para una política pública en materia de seguridad ciudadana y una política pública necesariamente tiene que ser una herramienta que se planifique a mediano y largo plazo y que tiene que tener fundamentalmente intervenciones en tres líneas estratégicas en forma simultánea o sea no se puede priorizar una línea en detrimento de otra.

Desde mi punto de vista, una política de seguridad tiene que combinar en forma permanente también dependiendo de las situaciones pero creo que debe contar con un plan

DESCRIPCIÓN Y EVALUACIÓN DEL PROGRAMA DE SEGURIDAD CIUDADANA: ¿UNA SOLUCIÓN AL PROBLEMA DE LA VIOLENCIA Y LA CRIMINALIDAD? (1998-2004).

estratégico en continua intervención; en el área operativa, en el área normativa, y en el área preventiva. En el área operativa; tiene que haber intervenciones que vayan a mejorar el recurso humano y material con el que cuenta el Estado para implementar su política de seguridad, eso tiene que ver tanto con el Poder Legislativo o con el Poder Judicial fundamentalmente.

O sea el área que yo le llamo operativa o ejecutiva, tiene que ver con qué tipo de policía tenés qué capacitación tienen, cuánto le pagás qué uniformes tienen, qué departamentos tienen si tienen determinado tipo de armamento o no lo tienen si tienen antecedentes en los patrulleros o no lo tienen etc y qué tipo de divisiones tienen, cómo lo evaluás; si a nivel territorial a nivel seccional y lo mismo con el Poder Judicial como Ministerio Público o sea evaluar ese tipo de funcionamiento de las agencias de control que están ejecutando determinado tipo de acción.

Entonces un programa que apoye este tipo de intervención también tiene que dedicarle mayor tiempo a eso, por otro lado también tiene que haber un área que esté evaluando permanentemente el marco jurídico es decir que en un país, en determinado momento, para ver si es adecuado a las necesidades que existen en materia de seguridad, es decir, el Código Penal es adecuado o no es adecuado, las figuras penales están en sobra, faltan hay que mejorarlas, o sea, durante años, y en ese sentido este concepto de 'seguridad ciudadana' por eso te digo, ha mejorado desde su tradición, durante años la política de seguridad, fundamentalmente del país se manejaba a partir de los años de prisión, de penitenciaría, que vos le dabas a una conducta, la política de seguridad era; darle más años o menos años de cárcel a un tipo, era facilísimo que se aprobara, era levantar la mano en el Parlamento, las leyes de 'seguridad ciudadana' inclusive del gobierno que aprobó este Programa de Seguridad Ciudadana, las dos leyes de 'seguridad ciudadana' eran leyes penales, se creaban figuras delictivas y le ponían nombres pero no eran leyes de 'seguridad ciudadana'.

La tercer línea estratégica fundamental en materia de 'seguridad ciudadana', tiene que ver con el área preventiva. Es donde vos prevenís que se reproduzcan determinados tipos de conductas o que se fortalezcan algunos factores de riesgo, y en ese sentido es donde posibilitás la participación de la sociedad civil y de otros organismos del Estado, porque en

DESCRIPCIÓN Y EVALUACIÓN DEL PROGRAMA DE SEGURIDAD CIUDADANA: ¿UNA SOLUCIÓN AL PROBLEMA DE LA VIOLENCIA Y LA CRIMINALIDAD? (1998-2004).

la prevención, en materia de prevención social lo que puede hacer la Policía o el Poder Judicial es prácticamente nulo.

V)- ¿Cree ud que las figuras delictivas (delitos), que se utilizaron en el PSC, para analizar su impacto, estuvieron bien delimitadas y definidas?

F)- Se hizo un estudio de cuáles eran los delitos con mayor impacto, creo que sí, creo que sí, en definitiva los delitos que generan mayor sensación de inseguridad son; los delitos con violencia a la persona y el hurto, que es en lo que la gente se cree más vulnerable.

V)- ¿Cómo fueron distribuidos los fondos prestados por el BID? (Por subprograma, en diferentes plazos y cantidades). ¿Qué opina acerca de cómo fue establecida tal distribución?

F)- Ahí sí que me mataste, cómo fueron distribuidos mayoritariamente, ejecutando los fondos BID, había una contrapartida local mayoritariamente se destinaron al programa del Centro Nacional de Rehabilitación el gran miedo que tiene eso es que eso se construyó y ahí está y como tantas otras cosas en este país, eso se está deteriorando porque como cualquier cosa en la vida, el paso del tiempo es, lamentablemente feroz si no te diría que para mantener eso sería un duro trabajo.

Luego, se destinaron muchos recursos, para, no recuerdo si eran fondos BID o fondos de contrapartidas locales eso sí que no te puedo decir, pero se destinaron recursos al financiamiento de este mini proyecto de seguridad por parte de la sociedad civil y ahí tengo dudas respecto al impacto que eso pudo haber tenido se repartió entre muchos, pequeñas partidas de recursos tal vez habría que hacer una evaluación más en profundidad; si no hubiera sido mejor concentrar en menos, o sea, repartir menos y concentrar un mayor financiamiento para menos proyectos, con mayor impacto, pero no se.

Ahora, con respecto a la forma, cómo se gastó, etc; no tengo elementos. Yo estuve además ... yo no estuve durante todo el PSC, hubo un cambio en el medio, es justamente uno de estos casos, en donde la cuerda no se corta por la parte más delgada. Yo estuve en el '98 al 2000 dos años.

DESCRIPCIÓN Y EVALUACIÓN DEL PROGRAMA DE SEGURIDAD CIUDADANA: ¿UNA SOLUCIÓN AL PROBLEMA DE LA VIOLENCIA Y LA CRIMINALIDAD? (1998-2004).

V)- ¿Cómo fue la participación individual, y la participación conjunta, de la institución prestamista (BID), el organismo beneficiario (MI), y el organismo ejecutor (Unidad de Coordinación del PSC-MI)?

F)- No sé para dónde va la pregunta.

V)- La pregunta iría en el sentido de; si actuaron a tiempo, bien, si tuvieron un buen diálogo...

F)- Bueno, al principio hubo una participación mucho mayor del BID, las evaluaciones del BID el monitoreo que realizaba el BID, al principio que ocupó al Programa, eran mucho más... tenía un ritmo mucho mayor, desde luego a medida que la ejecución del Programa comenzaba a avanzar esa presencia de control del Banco se fue haciendo más esporádica al principio se supone que es lo correcto digamos que la participación en principio estuvo en un Banco, que presta recursos lo que hace en definitiva al principio es al momento del Banco un Banco privado que no importa que no me importa lo que hace con la plata, hay una mayor participación.

Nunca hubo, me parece a mi, una integración muy armónica, muy virtuosa entre la Unidad de Coordinación y el Ministerio del Interior. Como siempre, yo lo que percibía es que la Unidad era una cosa aparte, inclusive hasta físicamente, funcionaba aparte del MI. Yo creo que eso afectaba el funcionamiento, pero bueno tal vez la cosa no estaba dada como para que se diera de otra manera pero por lo que tengo entendido, en principio la Unidad Ejecutora del Programa, iba a ser la Dirección de Prevención del Delito no se por qué, porque yo en ese momento ni siquiera estaba en el país yo estaba trabajando para Naciones Unidas en el exterior, yo vuelvo a Uruguay para trabajar en este Programa, pero eso no se el resultado de eso esta demostrado fue muy poco lo que quedó la sustentabilidad del Programa, la buscás y encontrás muy poca cosa de lo que quedó después de una inversión muy grande.

V)- ¿Cuál es su visión acerca del papel que jugaron los distintos organismos del MI que participaron activamente en la coejecución de componentes del PSC?

F)- Un poco es lo que veníamos hablando, fue bueno y se retiró. Yo creo que no, en general para evitar, es decir, para las distintas unidades ejecutoras del Ministerio el PSC fue un ... no se asumió como una parte de ... algunos funcionarios del Ministerio jefes del Ministerio, que de alguna manera recibía alguna contraprestación alguna compensación, por parte del Programa, puede ser que lo hayan tomado con un poco más de entusiasmo, pero para mi percepción más después de dos años trabajando ya dentro del Ministerio como Jefe del Ministerio entendí un poco mejor como funcionan algunas cosas que ahora te puedo decir lo que esa gente no te va a decir no lo asumió como algo propio lo vio como algo ajeno ... como un (...) que estaba ahí.

V)- ¿En qué medida se cumplieron los plazos establecidos para la ejecución del PSC?

F)- Mirá, ahí sí que no te pudo decir mucho más, porque yo me fui antes de que se cumpliera. Cuando yo estaba, teníamos un mecanismo de seguimiento muy estricto en ese sentido la dirección que estaba a cargo de Jorge Campanella trabajaba con mucho profesionalismo, y eran muy estrictos en el cumplimiento de los plazos que nos autoimponíamos, también en el plano interactivo anual. Después que yo me fui, no se lo que pasó sí se que el Programa se extendió un par de veces creo que un par de meses mucho más no se.

V)- Para el propósito principal que se planteó el PSC; ¿cuáles fueron los “indicadores de impacto alcanzado”, que se establecieron? ¿Qué opina de la selección de estos indicadores? ¿Son representativos de lo que se quería estudiar en el PSC? ¿Hay otros indicadores que crea conveniente para este análisis?

F)- Creo que, estos indicadores eran correctos ahora evidentemente, mirado con la perspectiva del tiempo, es posible, no me atrevería a decirlo así de forma tan grosera y sin ninguna preparación es posible por lo menos percibir ahora, algunos indicadores como la percepción de inseguridad la mejora de la confianza en la Policía etc que no se vieron alcanzados pero también hay que tener en cuenta que hubo un corte faltó continuidad, faltó

DESCRIPCIÓN Y EVALUACIÓN DEL PROGRAMA DE SEGURIDAD CIUDADANA: ¿UNA SOLUCIÓN AL PROBLEMA DE LA VIOLENCIA Y LA CRIMINALIDAD? (1998-2004).

estabilidad. Cuando el estado de administración asume, el Programa estaba prácticamente terminado, pero como que se había agotado, no se tomó ninguna decisión política, que yo creo que también fue un error, de hacer algo para incorporar parte del cuerpo técnico que había llegado ahí, para que continuara haciendo algo..., pero bueno....

V)- ¿Cómo se gestionó y organizó la “mesa de oposición política”, a la hora de negociar el PSC?

F)- No tengo idea, pero me atrevería a decir por lo que pude ver, que no fue muy profunda, o sea, no creo que haya sido un tema, que se haya discutido en profundidad, además, conociendo cómo funcionan estas cosas en la política ..., no creo que haya negociado, ni discutido, nada con nadie. Me parece que....

V)- ¿Qué papel tuvo la oposición y qué peso tuvieron sus opiniones y aportes?

F)- Que yo sepa ninguno, pero tal vez sea un atrevido. Yo lo que te puedo decir, que cuando, te puedo decir que, yo estaba trabajando en Guatemala y un día a través de un conocido, un consultor del BID que estaba haciendo una consultoría allá, me preguntó; ¿no pensás volver a Uruguay algún día? ¿te gustaría volver?. Como yo estaba trabajando estos temas allá, me dice: ‘si querés dame tu currículó, que yo lo llevo’.

Trajo mi currículó me llamaron, para preguntarme; cuándo pasaba yo por Uruguay ... tuve una entrevista con el Dr. Bastón, en ese momento, estaba empezando a armar un equipo, a quien yo conocía porque yo trabajaba como abogado antes de irme. Le dije: ‘vos sabes que yo no soy una persona de confianza política del gobierno yo no soy del Partido Colorado’ me dice ‘no yo ya tengo orden de no preguntarle a la gente de dónde viene, y de qué color es yo quiero tener técnicos que sean buenos’.

Bueno y en ese sentido para mi fue una sorpresa, una agradable sorpresa, creo que después fue cambiando al medida fueron cambiando los Ministros del Interior. Pero hasta ese momento, la cosa venía por ese lado.

Por lo que después pude conversar con alguna gente, te digo la verdad, yo creo que la gente que era gobierno en ese momento del país dentro de la oposición de izquierda a

DESCRIPCIÓN Y EVALUACIÓN DEL PROGRAMA DE SEGURIDAD CIUDADANA: ¿UNA SOLUCIÓN AL PROBLEMA DE LA VIOLENCIA Y LA CRIMINALIDAD? (1998-2004).

alguien para hablar de estos temas fue algo espectacular, seguramente no había nadie que fuera referente de este tema. No se si habrán conversado con el Partido Nacional pero a mí me parece que no.

V)- En un programa que abarca un tema tan complejo y subjetivo a la hora de discutir su elaboración; ¿cree ud que se logró un consenso de cómo llevarlo a cabo? En caso de no haberse logrado; ¿cuáles son las causas?

F)- Yo creo que, lo que conspira para lograr consenso es que el tema es un tema muy apetecible desde el punto de vista electoral, entonces eso complica las reglas establecidas pero bueno yo sigo insistiendo que hay que buscarlo es una de las cosas en las que estoy conquistando ahora en todos los ámbitos que puedo.

V)- Con los factores políticos que tenemos y el panorama; ¿se puede alcanzar el consenso?

F)- Hay que pelear, es un tema difícil, porque es un tema electoralmente muy apetecible vos me decís si estamos cerca o estamos lejos, yo la veo muy difícil pero como te decía hay que insistir y pelearlo mucho.

Depende si se quiere hacer algún cambio yo creo que la institución requiere cambios, requiere un aggiornamiento, no una revolución la Policía uruguaya no ha perdido capacidad de diálogo con la sociedad no ha perdido legitimidad, por supuesto la gente se queja, te sale una encuesta que te dice que, cincuenta y pico de los encuestados no confía en la policía ... es difícil el tema de los consensos, pero el Uruguay necesita mantener y mejorar unos niveles de seguridad básicos como un diferencial regional, puede ser ... la situación de inseguridad en Uruguay es manejable todavía, pero la Policía en Uruguay dentro de ese amplio sistema de 'seguridad ciudadana' es una policía que todavía puede ser objeto de un ajuste, hay policías, como es el caso de la Policía bonaerense y algunas policías de algún Estado de México etc que han perdido capacidad de interlocución con la sociedad y que hoy lo que queda es cerrarla y crear una institución nueva.

DESCRIPCIÓN Y EVALUACIÓN DEL PROGRAMA DE SEGURIDAD CIUDADANA: ¿UNA SOLUCIÓN AL PROBLEMA DE LA VIOLENCIA Y LA CRIMINALIDAD? (1998-2004).

V)- ¿Podría haberse “atacado” el problema de la violencia y criminalidad en el Uruguay de otra manera, desde otro accionar, o con un programa diferente al PSC?

F)- A si claro, siempre, pero bueno no es ese el tema. Yo creo que el Programa fue importante si se lo tomaba como una herramienta más como un instrumento más pero no hay en este tema como en muchos otros temas, y como casi todo en la vida no hay nada que lo puedas arreglar desde un solo punto de vista, o con una sola herramienta con herramienta muy importante.

V)- Según su criterio; ¿cuáles fueron los aspectos positivos y cuáles los negativos (o no tan positivos), de la creación y ejecución del PSC, así como sus resultados obtenidos?

F)- Ya te dije, fue positivo; que se logró incorporar, introducir una mirada diferente, un discurso diferente sobre el tema, que no estaba todavía incorporado, que no estaba aprendido, en la sociedad uruguaya y en una parte de las instituciones uruguayas. Se dio una visión interdisciplinaria, multidisciplinaria, que le dio entrada a otros técnicos, o sea, se logró incorporar que la ‘seguridad ciudadana’ no es solamente un problema de la Policía en ese sentido fue positivo, fue positivo al inicio la selección del personal que se hizo para el Programa, pero no se priorizó como lamentablemente en otras cosas en el país el origen político, nadie iba recomendado por nadie, o sea, por ser de determinado partido se priorizó el perfil técnico más que el perfil político no obstante lamentablemente eso luego fue variando, fue bueno creo que, la herramienta fue importante, se aprendió a trabajar con una herramienta de gestión de proyectos impulsada por el BID que es una buena herramienta de trabajo que es muy seria, que te permite trabajar con la metodología de un marco lógico con una forma de pensamiento estratégico que aquí no se utilizaba.

Lo triste, lo lamentable es que, no se previó ningún mecanismo de sustentabilidad que no se buscaron acuerdos políticos que lo comentábamos recién, para continuar adelante con esto después que se terminaran los recursos del préstamo, que lamentablemente se calló en la tentación, y esto es una cosa muy personal, me puedo equivocar pero creo que se calló en la tentación sobre todo cuando Stirling asume que él va a ser un precandidato presidencial y utilizar el Programa como una palanca también, para su campaña entonces se hacen muchas

reformulaciones del Programa se reformulan muchas actividades, se prioriza mucho la figura del Ministro la carta del Ministro a los ciudadanos el poste el afiche, y se sacan cosas sustantivas y eso lleva a que muchas cosas importantes que había que hacer no se hicieron; reformas estructurales en la Policía, reformas estructurales en los planes y programas de educación policial, pero bueno corre también a favor y son temas sumamente complicados y que requieren intervenciones a largo plazo. Tal vez lo más complicado, lo más negativo haya sido eso, no asegurar la sustentabilidad en una materia que necesariamente tiene que trabajar a mediano y largo plazo.

V)- Una cuestión mía; ¿cuál es la dificultad de que un programa sea la “pata” o el nexo para una ‘política de seguridad ciudadana’? ¿Qué es lo que falta? ¿Por qué tiene que haber un programa financiado por el BID, sobre un área que se corta, se termina y ahí queda, y no se puede prolongar?

F)- Porque un programa es un instrumento, se agota, la ‘política’ es una decisión política vos decís voy a tocar ‘La Novena’ de Bethooven entonces si vos no tenés los músicos, no tenés lo violines, los violoncelos, no podés tocar ‘La Novena’ de Bethooven si no tenés los recursos para hacerlo, tenés dos posibilidades o robarle los instrumentos a otra orquesta, o pedir plata prestada. En este caso, se dijo, pero no fue una decisión una Política Pública fue una decisión política, de gobierno que en un momento con poco niveles de consenso político pero bueno funcionó.

El BID en ese momento estaba muy entusiasmado con este tipo de programas no hay que olvidarse que estaba Iglesias de Presidente, él también estaba entusiasmado con llegar a Uruguay, entonces; se pidió el dinero, y el dinero apareció, en ese momento, dijiste bárbaro; tenemos la decisión de tocar ‘La Novena’ de Bethooven, tenemos la plata contratamos los músicos compramos los instrumentos pero se te terminó se te rompieron las cuerdas del violín, y no previste nada, cómo vas a hacer para comprar las cuerdas nuevas, o se terminó la plata para pagarle a los músicos, y que vas a hacer cuando los músicos digan ta bárbaro pero a mi me contrataron hasta diciembre de tal año y a partir de ahora no tengo plata, no voy a seguir tocando y no le enseñaste nada a ningún muchacho joven, como se agarra el violín y como se toca.

DESCRIPCIÓN Y EVALUACIÓN DEL PROGRAMA DE SEGURIDAD CIUDADANA: ¿UNA SOLUCIÓN AL PROBLEMA DE LA VIOLENCIA Y LA CRIMINALIDAD? (1998-2004).

Creo que el error fue ese este tipo de programas son instrumentales no son los fines en sí mismos sirven en un momento como para poder destapar una situación que pueda estar trabada, pero lamentablemente caímos en algo, que yo pensé que nunca íbamos a caer. Lo que pasa en muchos otros países de América Latina, tenemos el 'chiche' nuevo jugamos a esto, se terminó la plata, y se vino abajo, ese es el gran problema ahora es un problema de las 'políticas de seguridad' y es un problema político; ¿qué es lo que quiere hacer el sistema político con el tema de la inseguridad. Como es un tema que genera mucha ansiedad en la población, y eso se puede transformar en adhesiones electorales lamentablemente mi predicción es que, en los próximos años va a ser muy difícil llegar a niveles de consenso.

Ojalá el sistema político llegue a determinada madurez pero bueno ta, te sigo diciendo, es como decir, ojalá que mañana no haya hambre nadie pase frío pero a parte, no lo digo por el tema de 'amor y paz' ... es por un tema que estoy convencido que la única forma de mejorar los niveles de inseguridad pasa por ese lado porque evidentemente te va a llevar un tiempo, porque las cosas en este materia, no pasan de un día para el otro. Si mañana llega otro gobierno y empieza de cero de nuevo, estas siempre como un juego de mesa; retroceda y vuelva a empezar

**ENTREVISTA A CARLOS BASTÓN.  
21 DE AGOSTO DE 2007.  
EX COORDINADOR EJECUTIVO DEL PSC.  
SE PUEDE MENCIONAR EL NOMBRE DEL ENTREVISTADO.**

V)- ¿Cómo definiría ud el concepto de ‘seguridad ciudadana’, y cómo fue definido por el PSC?

B)- El concepto de ‘seguridad ciudadana’ es, desde una visión integral, un conjunto de políticas, planes y programas, destinados a abordar el problema de la violencia y el crimen no sólo en lo que refiere a sus consecuencias más inmediatas, que se atienden a través de sistema de control del Estado o sea del sistema de justicia penal, sino también abordar las consecuencias del problema, o sea, una visión integral supone necesariamente contemplar los dos aspectos, control y fiscalización por un lado, y también la prevención a través de los enfoques complementarios, es decir; prevención social, situacional, comunitaria, rehabilitación y reinserción.

Todo ese conjunto de medidas del Estado y también de organizaciones tanto del sistema oficial de fiscalización como también del resto de los integrantes del Estado que abordan los diferentes casos del problema, así como también municipios, organizaciones de la sociedad civil la propia participación de la comunidad, todo ese conjunto conforma un sistema de ‘seguridad ciudadana’ que conforma una respuesta institucional, o institucionalizada, para un problema que afecta el desarrollo del país o sea tenemos que comprender la ‘seguridad ciudadana’ como un componente del desarrollo social del país, o sea, no hay otra forma de concebirlo.

Como lo concebíamos nosotros en el PSC, bueno; filosóficamente de una forma similar, lo que es que el desarrollo que tuvo la idea de ‘seguridad ciudadana’ desde 1995-96 hasta ahora ha sido muy importante, estamos hablando del país, en el exterior, por supuesto es un concepto que ha circulado muchísimo, ha crecido, se ha incrementado, se ha enriquecido, pero aquí en el Uruguay podríamos decir que nosotros fuimos los pioneros en colocar este tema de la ‘seguridad ciudadana’, como un problema en sí mismo que iba más allá del mantenimiento del orden público, y que por supuesto iba más allá de la intervención de la policía, de la justicia, del sistema carcelario, de la fiscalía, que era un tema que iba bastante

DESCRIPCIÓN Y EVALUACIÓN DEL PROGRAMA DE SEGURIDAD CIUDADANA: ¿UNA SOLUCIÓN AL PROBLEMA DE LA VIOLENCIA Y LA CRIMINALIDAD? (1998-2004).

más allá. Este sistema de justicia penal aborda las consecuencias del problema pero no atañe a una respuesta institucionalizada para causas del problema, porque además no es competencia, ni de los jueces, ni de la policía, ni de la fiscalía, y menos aún del sistema de los establecimientos carcelarios, salvo en lo que refiere a la rehabilitación del recluso que en este caso sí naturalmente es uno de los cometidos del sistema carcelario, pero en los otros aspectos lógicamente no es un tema especialmente policial por ejemplo establecer una política de inclusión destinada a la juventud, ese es un tema que vale, tanto para los jóvenes en sí mismos, como para prevenir la violencia, entonces; hay una ambivalencia ahí que a veces es muy difícil de administrar equilibradamente, pero lo cierto es que en un sistema de 'seguridad ciudadana' lo ideal sería que participaran las dos visiones complementarias del problema.

V)- ¿Cuáles fueron los objetivos (propósitos), que se planteó el PSC? ¿En qué medida las áreas, subprogramas y proyectos del PSC estuvieron acorde a estos objetivos?

B)- Los objetivos básicamente eran si no recuerdo mal, porque hace bastante tiempo eran disminuir la sensación de inseguridad y abatir el problema de la violencia y el delito. Era un objetivo bastante ambicioso, porque pensar que en un programa de 'seguridad ciudadana' pueda abatir el delito es muy difícil, entre otras cosas porque tampoco marcamos todas las respuestas para este problema.

Si pensamos que aquí hay un problema, yo diría multicausal, tendríamos que haber pensado en una política de seguridad ciudadana, que en ese momento no existía, no sé tampoco si existe ahora, porque es ese el otro problema, es decir, una política supone un pronunciamiento expreso, de unas autoridades del Estado que definen unas metas, unos objetivos, unos instrumentos, unos recursos necesarios para poder financiar determinadas acciones, unas coordinaciones complementarias de cooperación y complementación, que yo no sé si existen, claro, tampoco existían antes, pero tampoco sé si existen ahora, creo que eso es una asignatura pendiente. Pero digamos volviendo a los objetivos, que en definitiva es la pregunta, porque eso ya es una conjetura, que vale un poco para dimensionar exactamente cuál eran los objetivos, es por un lado abatir la sensación de inseguridad, fortalecer las capacidades institucionales de respuesta al problema de la violencia y el

DESCRIPCIÓN Y EVALUACIÓN DEL PROGRAMA DE SEGURIDAD CIUDADANA: ¿UNA SOLUCIÓN AL PROBLEMA DE LA VIOLENCIA Y LA CRIMINALIDAD? (1998-2004).

delito, tanto en el Ministerio del Interior como en otros organismos, nosotros trabajamos, recordemos no sólo en el Ministerio, sino también trabajamos; con el 'INAME', con el 'INJU', trabajamos con el 'CODICEM', trabajamos con el 'Ministerio de Educación y Cultura', y trabajamos con 'Organizaciones de la Sociedad Civil' en algunos aspectos, algunas actividades de promoción también trabajamos con las Intendencias fundamentalmente de Montevideo y también de Canelones.

Esos sería los objetivos obviamente apuntar a prevenir el tema de la violencia intra familiar, aumentando la sensibilización sobre el problema, y aumentar también la capacidad de respuesta, para atender a las víctimas en fin eran un conjunto muy ambicioso de objetivos del Programa.

Si cumplimos con ellos, esa es la segunda parte de la pregunta, en qué medida yo creo que un programa de cuatro años bueno en este caso cinco años, que fue el tiempo que duró la ejecución, tampoco puede resolver un problema en sustancia es decir esto habla de una política sostenida en el tiempo, y no podés decir; en el año '98 arrancamos el Programa, y en el 2003 cuando cortamos, empezamos a resolver todos los problemas, imposible, ahora creo que las metas que nosotros nos pusimos en aquél momento no eran metas tan ambiciosas, sin embargo los objetivos finales sí eran ambiciosos, obviamente son objetivos que van más allá de un quinquenio de un programa, o de cuatro años de un programa.

V)- ¿Qué áreas o subprogramas cree ud que debe abarcar un programa como este, y cuáles se determinaron en el PSC?

B)- Cuando decimos el concepto de 'seguridad ciudadana', si pensamos que el Programa, o una política de 'seguridad ciudadana' debiera, porque el Programa en definitiva es un mecanismo de implementación, que una política previamente definida acá el problema era que no había una política previamente definida, y empezamos con una serie de acciones a implementar, algunas acciones ya venían porque nosotros apostamos por ejemplo; a solventar los presupuestos del Programa que ya se venían desarrollando en materia de prevención, en el área de jóvenes, en el área de violencia familiar ahí lo que hicimos fue apostar a la capacidad instalada, a la experiencia acumulada por otras instituciones en estos casos si por ejemplo la capacitación de los entes para la prevención

del delito en las aulas, bueno ahí apostamos a la capacitación, que eran acciones nuevas, pero quiero decir combinamos un poco lo nuevo con lo viejo.

Ahora si nosotros pensamos en un programa, bueno obviamente, deberíamos pensar en un conjunto de instituciones, que tienen que definir claramente, sus ... digamos, dentro de sus competencias, definir claramente cuáles son los objetivos de sus intervenciones y evitar los solapamientos, y las complicaciones innecesarias es decir la idea es que cada organismo se ocupe de alguna determinada materia específica, que sea necesariamente complementaria a estos organismos, y armar una estrategia integral, eso sería la visión ideal. Ahora, si esto ocurrió en el Programa; en algunos componentes, si y mejor; y en otros componentes, menos. Esa es la evaluación.

V)- ¿Cree ud que las figuras delictivas que se utilizaron en el PSC, para analizar su impacto, estuvieron bien delimitadas y definidas?

B)- Si, yo creo que eso si, porque atacaron a los delitos más impactantes y más numerosos. Los delitos contra la propiedad claramente, los delitos contra la persona física poco menos, porque afortunadamente en Uruguay son menos numerosos, en otros países son mucho más numerosos, porcentualmente tiene un grado de participación bastante superior, aquí yo creo que los delitos contra la persona física no se si ... bueno los homicidios son doscientos, doscientos y poco al año, y estamos hablando del delito más grave, es una tasa de homicidio de seis o siete homicidios cada cien mil habitantes, es impactante para nosotros, pero comparativamente es una tasa relativamente baja en América Latina hay tasa de treinta, cuarenta, cincuenta, o sea, si vos ubicas los delitos contra la propiedad, yo creo que son muy numerosos y bastantes impactantes, porque además estamos hablando de un aumento muy significativo, y progresivo de la rapiña, que es el delito “estrella”, si le cabe la definición de delito “estrella” me parece un poco contradictorio digamos el delito más significativo, más impactante más atemorizante para la gente, porque ahí juega mucho el componente de la violencia.

Para terminar esa pregunta, yo creo que la definición de los delitos elegidos para medir los impactos dados, estuvo bien, o sea, razonablemente bien.

DESCRIPCIÓN Y EVALUACIÓN DEL PROGRAMA DE SEGURIDAD CIUDADANA: ¿UNA SOLUCIÓN AL PROBLEMA DE LA VIOLENCIA Y LA CRIMINALIDAD? (1998-2004).

V)- ¿Cómo fueron distribuidos los fondos prestados por el BID? ¿Qué opina a cerca de cómo fue establecida tal distribución?

B)- Bueno, la distribución, desafortunadamente, como nos metimos en un proyecto de infraestructura que requiere mucha plata, nos llevó muchos recursos para realizar una decisión, que en definitiva, tiene un impacto muy relativo en términos de retorno de la inversión, o sea, es una inversión a muy largo plazo.

Todos sabemos que eso, y vale asumirlo en todos los programas, a todos los programas de 'seguridad ciudadana', yo diría de todo el continente, no solamente América del Sur, yo diría de toda la América, tal vez, incluso me atrevería a decir, incluso a Estados Unidos, me atrevería a decir que en algunos programas de Europa también son programas que dan mejor resultado, que tiene mejor retorno en términos de costo-beneficio, son aquellos programas que apuestan a la prevención, estamos hablando de programas con intervenciones en etapas más tempranas de edad de los beneficiarios, eso esta claro, y cada dólar que se invierte ahí, el retorno es intrínsecamente superior que por cada dólar que se invierte en rehabilitar un recluso, desafortunadamente rehabilitar a un recluso, en términos económicos, es bastante caro y el margen de error es lamentablemente alto, porque se mide en términos de reincidencia o no reincidencia, y a veces las mejores medidas de rehabilitación son suficientes para asegurar la reincidencia absoluta del recluso ese es el problema.

Entonces muchas veces, la gente sostiene en términos de inversión, bueno invirtamos más; en educación, en medidas de atención de preescolares , reforzamiento de la educación en esos niveles tempranos de la vida para, justamente enriquecer o capacitar o capitalizar socialmente, a esos jóvenes o a esos menores, para evitar que luego, tengamos que atenderlos en la "otra ventanilla", ¿no?, que sale más caro en término social, económica y social.

Porque además, la plata que dedicamos al Sistema Carcelario, es plata que sacamos de otro lado, es una reasignación de recursos, el Estado no dice bueno vamos a aumentar un treinta por ciento (30%) en el programa de rehabilitación, normalmente dice; bueno, vamos a sacar un poco de acá y reforcemos este, por la carencia de recursos ¿no? ojalá sea un Estado rico y diga vamos a aumentar el problema es que, cada preso cuesta caro, en

DESCRIPCIÓN Y EVALUACIÓN DEL PROGRAMA DE SEGURIDAD CIUDADANA: ¿UNA SOLUCIÓN AL PROBLEMA DE LA VIOLENCIA Y LA CRIMINALIDAD? (1998-2004).

términos de digamos, si pasamos el costo del sistema, y lo dividimos por la cantidad de reclusos, y lo dividimos por doce nos damos cuenta que es una inversión bastante elevada, y además medida en términos de la eficacia, de la eficiencia de ese gasto. Eso es la realidad, o sea, no hay programa de 'seguridad ciudadana', que de alguna manera no piense en algunas medidas de rehabilitación. Pero creo que, en este caso hubo una cierta desproporción, asumida lógicamente desde el principio, porque sabíamos que teníamos que rehabilitar un edificio y eso nos iba a requerir bastante plata, lo cierto es que el edificio era un activo del Estado que eso también es importante o sea acá no hubo que comprar un edificio y luego rehabilitarlo, sino que, era un edificio que ya era del Estado y lo que hicimos fue rehabilitarlo en todo sentido, rehabilitarlo porque era un edificio abandonado rehabilitarlo porque le cambiamos el destino, para un destino mejor que un edificio abandonado, y finalmente, porque el Estado lo puede seguir usando, digamos el plazo de amortización de una inversión de este tipo es bastante larga. Pero ciertamente pensando en términos del Programa en su globalidad o integralmente creo que hubo una cierta desproporción en la asignación de recursos ante un proyecto grande que era el Centro de Rehabilitación.

V)- ¿Cómo fue la participación individual, y la participación conjunta, de la institución prestamista (BID), el organismo beneficiario (MI), y el organismo ejecutar (Unidad de Coordinación del PSC-MI-)?

B)- Una evaluación general, la coordinación la realizaba yo, así que no me voy a auto evaluar pero, vamos a intentar hacer una apreciación equilibrada de los otros, ¿no?. Yo creo que el Ministerio del Interior se involucró, debió haberse involucrado más a mi gusto, pero era lo que se podía en determinadas circunstancias, cuando no había una política, no había unos determinados compromisos, o unas determinadas estrategias más afianzadas, más arraigadas, era un programa piloto podríamos decir que estábamos en el proceso de aprendizaje, y yo creo que si mañana se hiciera un programa de 'seguridad ciudadana' en la Institucionalidad actual seguramente ese aprendizaje serviría de mucho para no ser digamos tan reticente en algún sentido en el compromiso del Ministerio con todo yo diría que, el Ministerio apoyó el desarrollo del Programa para serte honesto debemos consignarlo lo

DESCRIPCIÓN Y EVALUACIÓN DEL PROGRAMA DE SEGURIDAD CIUDADANA: ¿UNA SOLUCIÓN AL PROBLEMA DE LA VIOLENCIA Y LA CRIMINALIDAD? (1998-2004).

apoyó. Pero no tenía experiencia anterior, ni el Ministerio, ni la Policía, en discusión de este tipo de programas y eso yo creo que conspiró un poco para no lograr un apoyo más profundo, vamos a decir.

En cuanto al BID, bueno, diría el organismo que financiaba, controlaba mucho, tenía razón, no tenía experiencia tampoco, es decir, si no tenía experiencia el MI tampoco la tenía el BID, hoy el BID tiene acumulados diez o doce programas en toda América Latina en ese momento había sólo dos, uno en Colombia y otro en Uruguay. En ese momento eran un poco los conejillos de India, yo creo que es aplicable, nosotros experimentábamos las cotizaciones, y el BID también con nosotros, a ver si efectivamente eran los lineamientos adecuados para la implementación de las acciones del trabajo. Yo te doy una primicia, tanto el BID como el organismo ejecutor, cuando hablo de ejecutor, hablo del Ministerio y también hablo de la Unidad Coordinadora.

En cuanto a los otros beneficiarios, bueno, yo creo que hubo una coordinación interesante, si yo tuviera que evaluar diría que, fue más interesante la coordinación hacia fuera del Programa, que hacia adentro. Pero fue muy buena, con el INAME, con el CODICEM, diría excelente con el CODICEM, con el INJU también, o sea, con los organismos beneficiarios las acciones fueron muy buenas, con las ONGs, que había un cierto recelo, logramos un entendimiento y un sinceramiento del diálogo que fue interesante podríamos decir bueno no tenían recursos entonces era bueno vincularse con el MI, pero dejemos de lado ese aspecto, que es importante y que vale tanto a favor de nosotros yo creo que se logró buen nivel de diálogo con las Organizaciones de la Sociedad Civil, inédito, y que fue destacado incluso en foros y en ágoras que fueron, yo recuerdo, aquél de “Mañanas Complejas”, que se hizo hace unos cuantos años atrás, donde estaban, en fin, varias organizaciones vinculadas, y que bueno se ocupaba con seguridad, pero que también se destacaba, yo diría ese papel de apertura de mercado vamos a decir así, que hacía el PSC en un mercado justamente nuevo como era este.

V)- ¿Cuál es su visión a cerca del papel que jugaron los distintos organismos del MI que participaron activamente en la coejecución de componentes del PSC?

DESCRIPCIÓN Y EVALUACIÓN DEL PROGRAMA DE SEGURIDAD CIUDADANA: ¿UNA SOLUCIÓN AL PROBLEMA DE LA VIOLENCIA Y LA CRIMINALIDAD? (1998-2004).

B)- Bueno, muy sencillo. La Jefatura de Policía de Montevideo; buena, en algunos casos muy buena, la Escuela de Policía; muy buena, la Dirección Nacional de Cárceles; mala, muy mala, y a veces regular en el mejor de los casos, la Jefatura de Canelones; a veces buena, y a veces mala, básicamente con ellos trabajábamos, el INCRI; a veces cooperativo, y a veces no cooperativo, te estoy hablando solamente de los organismos de dentro del MI. Bueno, son esos creo, esa es un poco mi evaluación, muy lacónica y muy honesta, ¿no?.

Yo creo que, en algunos casos no hubo predisposición, en otros casos desconfianza, en muchos casos desconfianza, sobre todo porque era un programa nuevo, y no había una experiencia de ninguna de las dos partes; el BID no tenía experiencia, el Ministerio no tenía experiencia, y la Policía en particular ninguna. Y bueno, yo creo que el factor desconfianza pesó, pesó mucho, desconfianza, cierto recelo de la Policía, porque gente no policial, no funcionarios policiales, se inmiscuían en temas que ellos penaban que eran monopolio exclusivo de la Policía, léase; temas de seguridad, 'Policía Comunitaria', la propia formación policial. Hubo un reconocimiento recíproco de los roles de cada uno, y un respeto de los roles de cada uno, porque nosotros también teníamos que aprender de la Policía, entonces, creo que ahí sí hubo una interacción interesante, en el tema carcelario fue diferente, ahí yo diría que, si tengo que hacer una evaluación, el balance es negativo, y eso nos dificultó la parte de implementación, en lo que refiere a la responsabilidad de la Dirección Nacional de Cárceles, nos impidió un poco el comienzo de la ejecución del componente, en algún sentido también la dificultó, la propia reconstrucción del edificio.

V)- ¿En qué medida se cumplieron los plazos establecidos para la ejecución del PSC?

B)- No se cumplió, se dilataron, incluso el comienzo de la discusión fue complicado, porque el Banco exigía, un conjunto de medidas específicas, exigía lo que tenía que exigir, y nosotros en algunas cosas, estábamos capacitados para responder rápidamente, y en otras no, era parte del proceso de aprendizaje, o sea, en el comienzo fue un poco lento, y luego en algunos componentes, tuvimos más facilidades de implementación, logramos buenas asociaciones, estoy hablando en el mismo sentido de la pregunta anterior, me acuerdo que nosotros tuvimos socios, muy cooperativos desde el comienzo, en otros menos

DESCRIPCIÓN Y EVALUACIÓN DEL PROGRAMA DE SEGURIDAD CIUDADANA: ¿UNA SOLUCIÓN AL PROBLEMA DE LA VIOLENCIA Y LA CRIMINALIDAD? (1998-2004).

cooperativos, y en otros reactivos, y bueno, fuimos venciéndonos paulatinamente, estamos hablando desde dentro del MI.

Fuera del MI, un poco de desconfianza, natural y lógica, de parte de las Organizaciones de la Sociedad Civil, trabajar con el MI, con la Policía, aún cuando luego, asumieran primero que nosotros no éramos policías, segundo que no íbamos a cumplir ninguna función de naturaleza policial, y que si queríamos asociarnos con ellos, era para generar también un proceso de aprendizaje recíproco, ¿no?, y aprovechamos también de la experiencia que ellos tenían acumulada, fortalecerla, reforzarla, aumentarla y de esa manera ser más eficientes, o sea, el saber hacer nosotros lo apreciábamos y por eso apostamos a ello.

V)- Era un Programa que venía de un gobierno, ¿eso tal vez pudo haber generado algún miedo o rechazo?

B)- Todas las políticas vienen de un gobierno. No tuvo un tinte político muy pronunciado, atravesó por dos gobiernos, ciertamente colorados ambos, eso hay que tenerlo en cuenta porque esa fue la realidad, pero la propia composición del equipo de discusión, no fue una composición política, la selección se hizo en función de las virtudes y talentos, ahí había gente de todos los sectores políticos, o sea, no pedimos cartel partidario para ingresar al equipo, es bien notorio por otra parte, hubo gente en ese Programa, que ha tenido puestos destacados en este gobierno, que no es precisamente del Partido Colorado, así que en ese sentido, yo me siento muy tranquilo, de que no fue un programa politizado, a eso me refiero, por lo menos desde el equipo de Ejecución del Programa.

V)- Para el propósito principal que se planteó el PSC; ¿cuáles fueron los “indicadores de impacto alcanzado” que se establecieron? ¿Qué opina de la selección de estos indicadores? ¿Son representativos de lo que se quería estudiar en el PSC? ¿Hay otros indicadores que crea conveniente para este análisis?

B)- Bueno, los cuantitativos, creo que fueron en algunos casos exigentes, como por ejemplo, el abatimiento de la sensación de inseguridad de X país, tengo los números, yo que

DESCRIPCIÓN Y EVALUACIÓN DEL PROGRAMA DE SEGURIDAD CIUDADANA: ¿UNA SOLUCIÓN AL PROBLEMA DE LA VIOLENCIA Y LA CRIMINALIDAD? (1998-2004).

sé, ochenta (...), en términos de abatir la ‘tasa de delitos’, creo que fueron; ahí hubo un cierto desconocimiento de nuestra parte por haber asumido que era posible, que algunos indicadores pudieran bajar por acciones del Programa, y nos olvidamos que habían algunos supuestos, por ejemplo que en el medio tuvimos una crisis muy grande, en el año 2002, que ciertamente impactó de forma negativa en los indicadores, pero bueno, eso era impredecible en el año '97 cuando se hizo el diseño del Programa, pero tal vez, asumiendo que estamos en países que tienen esos vaivenes, o que tenían esos vaivenes hasta hace poco tiempo atrás, debimos haber sido más cautos en la definición de algunos indicadores, pero ‘la sensación de inseguridad’ se bajó en su momento, que era un indicador, ‘la tasa de aumento de denuncias de delitos’ era otro indicador, y bueno, y de hecho han tenido un sistema que facilitaba las denuncias, si tenía más denuncias, era por indicador, podía también leerse, si había más denuncias, quería decir que hay más delitos, bueno, tal vez se podría decir que hay menos cifras negras, es decir que se denuncia más, la misma cantidad de delitos cometidos, o sea, eso de las cifras de delitos es siempre bastante ambivalente, ¿no?. Yo le decía, a nuestro común amigo Paternain, que las cifras delictivas son las menos confiables, de las cifras del país digamos, pero es muy difícil, en todo caso, los indicadores creo que fueron bien seleccionados, yo no tengo una crítica muy dura contra los indicadores, por otra parte son indicadores, son mecanismos de medición, podrán ser más afinados, más certeros, pero te diría que conceptualmente, me parece que estaban bien elegidos, me parece.

V)- ¿Y era representativo de lo que se quería estudiar?

B)- Yo diría que eran bastante representativos, lo que ocurre es que nosotros, recordemos que este es un programa cuya contraparte es un Banco y que da la plata en función de cobrar determinados resultados, no es regalada la plata, esto era un préstamo, entonces el préstamo requiere un acuerdo brutal, para lograr determinados resultados, en función de determinados resultados, esos indicadores fueron acordados en su momento, yo creo que, y por nuestro actuar, por la forma en que fue concebido el Programa, debimos haber tenido unos foros de discusión más fuerte, para definir algunos indicadores, con algunas otras instituciones que no fuera solamente el Ministerio del Interior. Pero por ejemplo, esa experiencia si la hicimos cuando desarrollamos los procesos con las ONGs,

DESCRIPCIÓN Y EVALUACIÓN DEL PROGRAMA DE SEGURIDAD CIUDADANA: ¿UNA SOLUCIÓN AL PROBLEMA DE LA VIOLENCIA Y LA CRIMINALIDAD? (1998-2004).

ahí si discutimos los indicadores, y creo que ahí tuvimos un nivel de eficiencia bastante superior, al que tuvimos en las definiciones generales de los indicadores de los grandes componentes del Programa. Pero, yo diría que los indicadores están bien, y de alguna manera medimos la realidad, o sea, no fueron indicadores mañosos, ni tergiversados, ni siquiera manipulados, creo que dieron lo que dieron, buenos y malos resultados, o sea, son transparentes, a todo, son transparentes.

V)- ¿Cómo se gestionó y organizó, si es que hubo, la “mesa de negociación política” en el armado del Programa?

B)- Se refiere a si los partido que no eran del gobierno fueron consultados, bueno, no exactamente consultados, pero hubo niveles de consulta, que surgían básicamente de la ‘Comisión de Seguridad Ciudadana’ del Parlamento, que en ese momento funcionaba muy activamente, y que había participado mucho en el diseño de la primera ‘Ley de Seguridad Ciudadana’, algunas líneas de esa Ley nosotros intentamos incluirla en dentro del Programa, y de alguna manera nos sentíamos como intérpretes de un cierto acuerdo que había en el diseño de la política de Estado.

Yo creo que el Programa, no era un programa colorado, o no era una Programa que el que leía el Programa del Partido Colorado, intentaba hacer exactamente eso, tampoco se consultó al PC, es decir, nosotros tuvimos mucha libertad en el diseño del Programa, quiero decirlo con mucha claridad, es más, en algún momento, cuando yo terminé el proceso de negociación con el BID del Programa, junto con otros técnicos, bueno, trasladé la pelota a la OPP para que ellos terminaran la negociación, porque sentía que era una decisión política, y ciertamente la pelota me fue devuelta; ‘bueno, vos estuviste en todo el proceso, terminá de negociarlo vos’, o sea que, de alguna manera si el Programa salió mal, yo asumo mi buena cuota parte de responsabilidad, lo único que tenía era un Ministro, que en ese momento era Dr. Operti, que confiaba mucho en lo que estábamos haciendo, y en las líneas que surgían de la ‘Ley de Seguridad Ciudadana’, esos eran los inhumanos inspiradores del Programa, no hubo unos niveles de consulta, ni siquiera tuvimos que ..., o sea que, hubo un diseño, yo diría, básicamente técnico, que tuvo en cuenta, una lectura de la realidad, unos indicadores que surgían de las pocas mediciones que nosotros teníamos de ‘factores de

DESCRIPCIÓN Y EVALUACIÓN DEL PROGRAMA DE SEGURIDAD CIUDADANA: ¿UNA SOLUCIÓN AL PROBLEMA DE LA VIOLENCIA Y LA CRIMINALIDAD? (1998-2004).

riesgo’, y de los problemas que de alguna manera integraban el diagnóstico preliminar del problema de la ‘seguridad ciudadana’ en Uruguay, y en función de eso se diseñó el Programa, pero no hubo negociación partidaria, yo diría, política, tampoco hubo, hubo alguna que otra cosita con legisladores que participaban en la ‘Comisión de Seguridad Ciudadana’ de todos los partidos, contrataciones, intercambios de idea, pero tampoco sometimos una suerte de “plebiscito partidario”; bueno, a ver, usted legislador del Frente Amplio, qué le parece tal cosa va, tal cosa viene, no eso no lo hicimos, definitivamente no lo hicimos, de pronto fue un error, puedo asumir que pudo ser un error, pero no hicimos ningún tipo de ..., tampoco lo hicimos con el Partido Colorado.

No hubo gritos en contra del Programa, no, no, y en algunos casos, perdón, y en las actividades del Programa, y esto tal vez es un lo que varía el proceso, en todas las actividades del Programa participaron, ya sea como expositores, como parte del público, legisladores de todos los partidos, siempre, y cada vez que realizamos un evento, teníamos el cuidado de si había exposiciones, que hubiera voces de todos los partidos, siempre, o sea, nunca hubo una única voz, la poca veces que la hubo, era la voz del Programa, pero no hubo un vocero prevaleciente en el Programa, obviamente el Coordinador era el Coordinador, y daba un poco su línea vamos a decir, que era un poco el marco de referencia, dentro del marco de referencia del Programa, pero no había una opinión, yo diría político-partidaria, no la había.

V)- En un Programa que abarca un tema tan complejo y subjetivo a la hora de discutir su elaboración; ¿cree ud que se logró un consenso de cómo llevarlo a cabo? En caso de no haberse logrado; ¿cuáles son las causas?

B)- Formalmente no convocamos la referencia, no hicimos una convocatoria expresa al consenso político-partidario para elaborar el Programa, como habíamos dicho anteriormente, pero todas las informaciones que iba brindando el Programa, que iba preparando el Programa, que iba librando el Programa a la opinión pública, todas las informaciones se enviaban a cada uno de los sectores políticos, y se tuvo, yo diría, bastante al día, en materia de información, a todo el Parlamento, o sea, cada publicación que se hacía se les enviaba, se recogían puntos de vista, se invitaban en algunas oportunidades,

DESCRIPCIÓN Y EVALUACIÓN DEL PROGRAMA DE SEGURIDAD CIUDADANA: ¿UNA SOLUCIÓN AL PROBLEMA DE LA VIOLENCIA Y LA CRIMINALIDAD? (1998-2004).

perdón, hicimos una consulta si, en un punto, en la implementación de ‘Centro Nacional de Rehabilitación’, hicimos consultas con los sectores políticos, los convocábamos a un diálogo, obteníamos diferentes puntos de vista, desde quienes sostenían que, no había que hacer más cárceles, porque el tema pasaba por políticas educativas, sociales; y otros que decían, “tratemos de hacer buenos centros de rehabilitación para evitar que la gente reincida”; y otros decían, línea dura, no, nosotros considerábamos que línea dura no era un mecanismo apropiado.

V)- ¿Podría haberse “atacado” el problema de la violencia y la criminalidad en el Uruguay de otra manera, desde otro accionar, o con un programa diferente al PSC?

B)- Si, seguramente si, seguramente si. Podría cuestionarse, por qué lo hizo el Ministerio del Interior, hay elementos a favor y en contra, en ese momento no había ninguno organismo, en condiciones de poder hacerse cargo, de la institucionalidad entonces vigente, entonces nosotros reclamábamos, ojalá hubiera un ‘Ministerio de Justicia’, donde colocar el Programa, y que ese Ministerio hiciera la coordinación, o sea, que no sea sólo el Ministerio del Interior, como (entre comillas), “Ministerio de la Policía”, era algo menos comprometido con las ‘fuerzas represivas’, que lo pensaba muchas veces uno, pero bueno, la institucionalidad en ese momento era esa. Había una ‘Comisión Nacional de Prevención del Delito’, integrado por varios organismos del Estado, pero la Comisión no funcionaba, no coordinaba políticas, ni absolutamente nada, intentamos convocarla, la convocamos dos o tres veces, y escuchaban, nos recibían los informes nuestros, les mandábamos proyectos, y no teníamos ningún tipo de respuesta.

V)- ¿Y esa Comisión cómo se integraba?

B)- La integraba; el Ministerio del Interior, el Ministerio de Salud Pública, el Ministerio de Educación y Cultura, un representante de la Suprema Corte de Justicia, el Presidente del INAME, y finalmente, habíamos incorporado nosotros al Ministerio de Trabajo, era un abordaje interesante desde las diversas ópticas complementarias de una ‘política de seguridad ciudadana’, trabajo, educación, salud, bueno nos faltaron los Gobiernos

DESCRIPCIÓN Y EVALUACIÓN DEL PROGRAMA DE SEGURIDAD CIUDADANA: ¿UNA SOLUCIÓN AL PROBLEMA DE LA VIOLENCIA Y LA CRIMINALIDAD? (1998-2004).

Municipales, que nos podían haber dado, también, un punto de vista interesantes en este tema, pero eso no funcionó. En Europa, hay países como Francia, creo que tiene como ochocientos, novecientos, de estos Centros, con un Centro coordinador, que funcionan bárbaro, bueno, acá no funcionó. Habían comisiones de coordinación a nivel local, municipal, regional, y bueno, acá ninguna de ellas funcionó. En el marco de la vía de 'seguridad ciudadana' se previó, creación de comisiones de enlace, había una en Maldonado, al principio funcionó, y bueno, hubiera sido bueno que funcionara, porque de esa manera habría permitido un espacio bastante más ampliado, para encajar una estrategia de 'seguridad ciudadana' integral ampliada, eso no fue posible.

V)- Según su criterio; ¿cuáles fueron los aspectos positivos y cuáles los negativos (o no tan positivos), de la creación y ejecución del PSC, así como sus resultados obtenidos?

B)- Bueno, positivo; yo creo que fue un buen laboratorio, como aspecto positivo, fue un laboratorio que arrojó proyectos y propuestas interesantes, para colocar el tema de la 'seguridad ciudadana' en el debate nacional, hoy, por ejemplo, nadie discute sobre la conveniencia de tener una respuesta integral en materia de 'seguridad ciudadana', de complemento de las acciones represivas, a las acciones preventivas, o sea, la prevención está claro que era monopolio del MI, son todos conceptos que se fueron incorporando al debate, yo diría, no digo que gracias exclusivamente al Programa, pero el PSC ayudó en ese debate. Hubo mejor diálogo con la sociedad civil, un intercambio, y la formación de insipientes redes de servicios, que desafortunadamente a veces por falta de recursos no se mantienen, y ahí entramos un poco en los aspectos que tal vez haya que corregir en algún momento, si es que se piensa en diseñar una estrategia más permanente, bueno hoy tenemos un sistema de monitoreo y mapeo permanente del delito, que es el 'Observatorio', este es un proyecto del Programa, y la gente que trabajó en el Programa está felizmente trabajando allí, o sea que, ahí hay una continuidad. El Centro Nacional de Rehabilitación, es un Centro que existe, si tiene recursos o no tiene recursos, bueno, es una responsabilidad del Estado, el Estado sabía desde el principio que debía asignar recursos al Centro, y que debían asignarse recursos presupuestales, para poder dar la sostenibilidad al proyecto, ese es un dato de la realidad, o sea, poder decir, bueno si, pero como van a arriesgarse a

DESCRIPCIÓN Y EVALUACIÓN DEL PROGRAMA DE SEGURIDAD CIUDADANA: ¿UNA SOLUCIÓN AL PROBLEMA DE LA VIOLENCIA Y LA CRIMINALIDAD? (1998-2004).

comprometerse a un programa, a un proyecto de esas características, si no tenía esa certeza de contar con los recursos, y los recursos estaban, lo que ese es el debate, el debate de que los recursos estaban dentro del Ministerio, era un tema reasignación de recursos y reformulación organizativa del Ministerio, no era necesario pedir más recursos, los recursos que están en otros centros, seguramente gastan algo, o insumen gastos, si lo reasignamos seguramente esa parte de los recursos, podríamos reasignarla también, claro alguien me dirá, bueno si, pero es insuficiente acá también, y no sacar un “pedazo de remiendo” para pasarlo a otro lado, es posible, entonces digamos, qué necesitamos para tener un Sistema Carcelario, un Sistema Carcelario tiene; Instituciones de máxima seguridad, de media seguridad, e Instituciones de rehabilitación, tiene que tenerlas, o sea, el Centro de Rehabilitación, estará allí, estará en otro lado, o estará diseminado en varios lugares, pero rehabilitación supongo que van a tener que hacer. La ‘Ley del Sistema Carcelario’, establece mecanismo de rehabilitación y la propia Constitución, establece que debe hacerse la rehabilitación de los reclusos, o sea, que ahí hay un mandato constitucional, o sea que eso hay que hacerlo sí o sí.

Ahora, aspectos positivos, yo diría; el mantenimiento de algunas políticas, supongo yo que por ejemplo, la modificación de la currícula de formación permanente de los docentes, que incorporó la prevención del delito en las aulas, y modificó los planes de formación docente a instancias del Programa, es algo que se mantiene, los Manuales de formación de los docentes deben estar todavía allí, tal vez los hayan actualizado, entonces en los Manuales están, los formadores y los multiplicadores de la formación están dentro del sistema de enseñanza, nosotros trabajamos con docentes, no trajimos gente de afuera, es decir cambiamos el concepto, no, trabajamos con los docentes, y esos docentes multiplicaron la capacitación dentro del sistema, de hecho, eso quedó, si lo están usando, no lo se, pero supongo que Manuales están allí, o sea, yo creo que, entregamos el paquete; conceptos formados y Manuales disponibles, de manera tal que si hay voluntad política de seguir capacitando los docentes, para la prevención de la violencia en las aulas, las herramientas básicas está allí.

Creo sí, que lo que se cortó, por razones de financiamiento, fue el trabajo con las Asociaciones de la Sociedad Civil, ahí es más difícil asegurar la sostenibilidad, porque; primero, son Instituciones generalmente débiles, que no tienen recursos propios, y bueno,

DESCRIPCIÓN Y EVALUACIÓN DEL PROGRAMA DE SEGURIDAD CIUDADANA: ¿UNA SOLUCIÓN AL PROBLEMA DE LA VIOLENCIA Y LA CRIMINALIDAD? (1998-2004).

ahí hay un déficit que si hubiese asegurado, si nosotros hubiésemos sido capaces de mantener, por ejemplo, una movilización de recursos de la sociedad, y capturar recursos financieros, lograr asociaciones más permanentes, como lo hicimos en su momento, por ejemplo, con algún proyecto del CECAP, logrando una asociación con supermercados , con panaderías, entonces, lo que los muchachos se formaban el CECAP, tenían ya asegurados algunos puestos de trabajo en determinados lugares, y bueno, eso iba generando un poco de mayor apropiación del proyecto por los propios interesados, y eso venía apoyando la sostenibilidad financiera del proyecto, pero bueno, desgraciadamente eso en todos lados no se pudo hacer.

O sea, yo diría que, los claroscuros del Programa están por allí, en algunos proyectos, bastantes exitosos, el cambio de la currícula de formación de la Policía, en algunos aspectos, introduciendo la filosofía operativa de “Policía Comunitaria”, se hizo y de hecho está allí adentro, nos faltó de repente, un grado de evolución mayor, de hacer un gran cambio en los planes de estudio, eso en la segunda etapa, desgraciadamente no hubo segunda etapa del Programa, y bueno, eso son los claroscuros del Programa.