

## **Diálogo Social**

### **Mesa 6 “SEGURIDAD Y CONVIVENCIA CIUDADANA”**

---

#### **Relatoría de sesión 2:**

**Diseño institucional de la seguridad en el Uruguay del 2030**

**Componentes sociales de una política de seguridad y convivencia**

**Componentes urbanos de una política de seguridad y convivencia**

4 de octubre de 2016. Salón de Actos del Centro de Formación Penitenciaria. Instituto Nacional de Rehabilitación.

Montevideo, Uruguay

**Coordinadores por la UdelaR:** Dra. Gianella Bardazano y Mg. Henry Trujillo

**Ayudante:** Lic. Lucía Simón

## **Introducción**

La segunda sesión de la Mesa 6 sobre Seguridad y Convivencia Ciudadana se centró en los componentes sociales y urbanos de las políticas de seguridad y convivencia, para lo que contó con exposiciones de representantes del Ministerio de Desarrollo Social, del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, y de la Intendencia Departamental de Montevideo, además de una presentación del Subsecretario del Ministerio del Interior.

## **Estructura de la sesión**

La sesión se estructuró de la siguiente forma

**9:00 hs:** Apertura de la Mesa.

**9:15:** Exposición del Sr. Subsecretario del Ministerio del Interior, Lic. Jorge Vázquez..

**10.15 hs:** Exposición del Sr. Intendente de Montevideo, Ing. Daniel Martínez

**10.45:** Exposición de la Sra. Subsecretaria del Ministerio de Desarrollo Social, Prof. Ana Olivera.

**11:00 hs:** Exposición del representante del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, Dr. Álvaro Portillo.

**11:30 hs:** Corte

**11:45 hs:** Presentación de propuestas y diálogo

**13. 00 hs:** Cierre de la sesión.

La relatoría presenta en primer lugar una síntesis (no personalizada) de la exposición realizada por las autoridades del Ministerio del Interior, del Ministerio de Desarrollo Social, del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, y de la Intendencia Departamental de Montevideo. En segundo lugar, presenta los principales tópicos intercambiados con los representantes de las organizaciones. En tercer lugar, sintetiza las dos propuestas presentadas y el intercambio posterior.

## **Síntesis de las presentaciones**

Las presentaciones giraron alrededor del papel que las políticas sociales y de desarrollo urbano tienen con relación a la convivencia y la seguridad. Los expositores subrayan la importancia de pensar estos problemas desde un enfoque que no sea, al menos no predominantemente, represivo. En ese sentido, el subsecretario del Interior señala que la eficacia policial es la contracara del fracaso social, del fracaso de la integración.

En cambio, coinciden en señalar la existencia de procesos de largo plazo que han incidido en la ruptura o pérdida de factores integradores que fueron típicos de la sociedad uruguaya en el pasado. Se puede organizar la presentación de esos factores en dos grandes tipos. Aquellos que podrían denominarse estructurales y aquellos que se ubican en la esfera de lo simbólico.

Estos factores de tipo simbólico se identifican como valores o códigos que se han perdido o debilitado, por lo que se habla de una crisis o cambio en los valores. A su vez, estos cambios se dan a dos niveles. Uno refiere los códigos y los valores visibles en las características de las relaciones interpersonales a nivel de barrios y en la relación entre ciudadanos y policías. Estos cambios impactan profundamente en los niveles de violencia y en la sensación de inseguridad.

Un segundo nivel es más general, y refiere a los cambios de valores de toda la sociedad. Entre otros, se señalan cambios en el valor de la familia, el valor de la solidaridad, el valor de aceptar la diferencia. Esto a veces se traduce en actitudes incongruentes, que implican a todos los ciudadanos: se desea que se eliminen los asentamientos, pero no se está dispuesto a aceptar realojos en el propio barrio, se desea que haya reinserción de los que salen de la cárcel, pero no se les da la oportunidad de trabajar, se rechaza el delito, pero muchas veces no se tiene inconveniente en comprar cosas robadas.

Por eso, si bien el delito tiene múltiples causas, también está vinculado a valores y convivencia. A su vez, estos cambios pueden asociarse a distintos elementos, entre los que los expositores destacan la exaltación del consumo o de valores de mercado. Se trata de una lógica dominante que afecta en distintas dimensiones.

El intendente de Montevideo señala el papel integrador que tuvo en su momento el desarrollo de la escuela pública, a partir de la reforma vareliana. La escuela pública era un espacio de aprendizaje de convivencia. Por su parte, el representante del MVOTMA subraya cómo esa lógica ha promovido también que la ciudad tenga una expansión desordenada. Estos procesos urbanos constituyen un factor estructural determinante en el deterioro de la convivencia, y repercute también en el deterioro de los códigos de comportamiento y de relación con otros.

Con esto se llega a los factores estructurales. Una interpretación habitual es atribuir a la droga el desencadenamiento del fenómeno del crecimiento del delito. Sin embargo, el representante del Ministerio del Interior rechaza que haya que buscar en el ingreso de sustancias como la pasta base de cocaína, hacia el 2002, la explicación de los problemas sociales, sino que fueron los problemas sociales los que posibilitaron el ingreso de este tipo de drogas, altamente adictivas y de bajo costo. En ese sentido, se destaca por parte de todos los expositores que los estudios realizados muestran que los actos de violencia se concentran en los lugares donde hay más desprotección social.

Esto puede interpretarse como consecuencia de la introducción de un patrón de organización de la ciudad que ha estado orientado por una lógica de mercado, entre otros procesos. Con esto aparece la segregación residencial. Barrios segmentados implican la coexistencia de los iguales y el alejamiento con los que no son iguales. Por tanto, se trata de la separación entre sectores sociales a nivel de territorio, lo que se refleja en las propias escuelas. También produce un cambio en la organización de la ciudad, cuyo centro se vacía mientras se llena la periferia, lo que entre otras cosas genera costos adicionales muy grandes, por ejemplo para poder llevar el saneamiento a todos los hogares. La homogeneización social de la composición de los barrios tiene como consecuencia la pérdida de un espacio compartido entre diferentes. Sin embargo, se señala, este es un fenómeno que en realidad ocurre en muchas otras ciudades del mundo.

Por otra parte, también hay procesos de exclusión que tienden a alimentarse con los de segregación residencial. Estos procesos consolidan situaciones a lo largo de generaciones. Existen familias, destacan, cuyo último trabajo formal se registró hace



tres generaciones. De nuevo, esto tiene consecuencias en la subjetividad: lleva a perder el sentido del futuro, y cuando no hay noción de futuro, la vida no vale nada.

La exclusión y la segregación residencial tienen como una de sus consecuencias la inseguridad. Además, se trata de procesos que pueden observarse de forma incipiente en otros escenarios urbanos de Uruguay, especialmente en las ciudades de más de 20000 habitantes. Por eso es necesaria una decidida intervención en estos temas.

También se destacan los cambios en la estructura de la familia, que pierde capacidad de contener a los más jóvenes. En consecuencia, los servicios educativos y al entorno urbano comienzan a absorber nuevas funciones, frente a esta debilidad de las familias.

Todos estos elementos han llevado al incremento de los delitos. A su vez esto lleva a considerar la situación de las cárceles. La población privada de libertad ha crecido mucho sin que se logre promover la rehabilitación. Actualmente se tiene un nivel de reincidencia que, aunque ha descendido, está en el 53%. Eso significa que de 7000 personas que anualmente egresan de las cárceles, aproximadamente la mitad reinciden. Si cada uno delinque diez veces, dan unos 35000 delitos. Ese tipo de análisis permite dimensionar el problema.

Sin embargo, aunque los delitos contra la propiedad son los más notorios, no hay que olvidar delitos que tienen que ver con abuso de niños y adolescentes, que tienden a naturalizarse. Analizar el tema de la seguridad implica también esto, porque se debe pensar en todas las formas de la violencia. Se trata de familias que viven en situación de violencia y tienden a reproducirla.

A partir de estos elementos se han desarrollado estrategias y se han emprendido acciones que intentan lograr abordajes integrales, y por lo tanto transversales en lo institucional.

En lo que refiere a la policía, se destaca la introducción del concepto de “nueva policía”: esto hace referencia a la introducción de cambios importantes en la formación, los procedimientos y la organización. Por primera vez se ha introducido un código de ética para la policía. Se ha eliminado el concepto de orden público que ha sido sustituido por el concepto de defensa de derechos. Se trata de lograr una policía

más cercana a la gente, más respetuosa e inclusiva. No es una policía con menor autoridad, sino que en realidad es una policía que ejerce mejor la autoridad.

La policía debe integrarse al conjunto de la política de seguridad y convivencia. Implica la articulación de la policía comunitaria, la gestión de las comisarías -en la que se va a hacer ingresar a becarios universitarios, con el objetivo de mejorar el reraconamiento y mejorar la calidad de los registros- el desarrollo de las mesas de convivencia, el sistema de patrullaje dinámico, basado en la distribución territorial de los delitos captado a través de las denuncias (que ha logrado reducciones importantes de las rapiñas).

Un aspecto relevante es el sistema penitenciario. En primer lugar, porque las personas privadas de libertad, cuando salen, deben reinsertarse. Para establecer políticas de rehabilitación es necesario tener cárceles en buenas condiciones. Se señala que hay una buena cantidad de personas que no deberían estar en prisión, por lo que hay que establecer un sistema de medidas alternativas a la privación de libertad. Esto puede ser facilitado por la introducción del nuevo Código del Proceso Penal.

Aunque los indicadores globales no son malos en Uruguay, es necesario mejorar las herramientas de medición, insistiendo en la importancia de las denuncias como principal instrumento para seguir el fenómeno de la violencia y la seguridad. En particular, se destaca la importancia de analizar los datos más allá del número: por ejemplo, la mayor parte de las rapiñas involucran la sustracción de valores muy bajos, lo que explica su cantidad.

Es importante el combate al crimen organizado, narcotráfico y trata de personas, que aunque no sean tan notorios están en el trasfondo de la delincuencia común.

Respecto a los adolescentes, se plantea el abordaje del conflicto con la ley, y especialmente debe replantearse la necesidad de mantener la pena mínima de un año para la privación de libertad. La privación de libertad, se sostiene, debería ser la última medida.

Por otra parte, la visión sistémica del tema debería dar lugar a mejores niveles de convivencia e inclusión social, pero la actuación de la policía debería ser acompañada de políticas de trabajo, de salud y de educación. En congruencia con la importancia del

factor urbano en la generación de problemas de seguridad y convivencia, las intervenciones urbanas y los temas de vivienda juegan un rol importante.

Por lo tanto, se deben implantar líneas de desarrollo urbano que contrarresten estas tendencias negativas. El MVOTMA señala dos líneas de trabajo que muestran buenos resultados. En primer lugar la revitalización urbana a partir de la función residencial: es decir, volver a llevar gente allí de donde la gente se tuvo que desplazar, buscando una ciudad compacta e inclusiva. Se menciona como ejemplo las edificaciones para residencia construidas en predios municipales usados como garaje en el barrio Sur.

La otra línea es el desarrollo de los espacios públicos, en tanto factores estructurantes de una mejor convivencia. En congruencia con eso, en la Intendencia existe preocupación por priorizar, para decidir las inversiones, los lugares que indican alcaldes y municipios. También se está articulando con el Programa de Alta Dedicación Operativa (del Ministerio del Interior) para definir la futura instalación de luminarias y la construcción de infraestructura que mejore la situación de seguridad de los barrios.

Pero se subraya que todo eso debe además basarse en el desarrollo de sistemas de valores diferentes, que rompan con actitudes egoístas, de consumismo o de corto plazo.

Por otra parte, el MIDES insiste en que a pesar de los logros obtenidos en reducción de la pobreza y la indigencia, se debe atender la persistencia de vulneración de derechos, especialmente en poblaciones como la formada por las personas en situación de calle o la propia población privada de libertad. Sin embargo, al mismo tiempo es necesario promover las políticas universales (salud, educación, vivienda).

El trabajo interinstitucional es sobre todo notorio en territorio. A lo largo de las presentaciones, se exponen ejemplos vinculados con la zona del barrio Casavalle, uno de los que reúne peores indicadores y concentra índices críticos de vulnerabilidad. Sin embargo, también se hace referencia a Carrasco Norte, y en especial a la regulación del asentamiento Acosta y Lara, donde se ha respondido a la demanda, no solo de quienes viven en él, sino también de los vecinos del entorno.

Todos los expositores hacen notar que la implementación de las políticas es interinstitucional en todas estas áreas, pero eso no significa que no se necesiten otros

interlocutores. El tema del desarrollo ata al conjunto de las políticas, incluyendo a las de seguridad. Pero incluso con todos estos esfuerzos, se va atrás de la realidad.

### **Preguntas e Intercambio<sup>1</sup>**

Luego de las exposiciones se realizaron varios planteos, comentarios y críticas a las presentaciones realizadas por las autoridades. Entre otros, se planteó la preocupación por la población en situación de calle y por las personas privadas de libertad.

Respecto a lo primero, se hicieron críticas al MIDES, entendiendo que no está ofreciendo una respuesta adecuada. Un participante manifestó una opinión diferente, ya que encuentra que sí hay respuesta, pero que por diversas razones el problema de todos modos persiste. La subsecretaria del MIDES describió el conjunto de acciones que se han implementado para atender la situación de estas personas, que suele ser particularmente afectada por problemas de adicción, salud mental y que incurre en comportamientos delictivos, lo que hace que muchos de ellos también transiten por prisiones.

Respecto a la población privada de libertad, el Comisionado de cárceles señaló que la cárcel también es un espacio de convivencia, y que también allí se necesitan de políticas sociales. De hecho, ese sería el “eslabón perdido” de las políticas sociales, en su opinión. Un técnico del INR presenta preocupaciones en el mismo sentido. El MIDES señala que aunque no se está articulando con el INR, se trabaja con la Dirección Nacional de Apoyo al Liberado (DINALI).

Otro punto mencionado por el Comisionado de cárceles es que, de forma congruente a lo señalado para la gestión de espacios públicos, es posible pensar la posibilidad de implementar formas de autogestión similares para los espacios comunes dentro de las unidades de internación.

El grupo de Vecinos parque Batlle hace varias críticas: entre otras se señala que de nuevo (como en la primera sesión) se habla todo el tiempo de derechos, y no de

---

<sup>1</sup> Con el objetivo de organizar los contenidos de manera fluida, en este apartado se han incluido también comentarios realizados en el intercambio general luego de la presentación de las organizaciones, en la medida en que hicieron referencia a la exposición de las autoridades.



deberes. También se subraya que al hablar de plazas de deportes y espacios de convivencia no se habla de desarrollo de conocimientos. Aunque se acepta que los cambios culturales no son responsabilidad de un gobierno, se reclama más liderazgo. En particular, se manifiesta que cuando se habla de delitos no se habla de lo que experimentan los ciudadanos que los sufren.

Desde la Arquidiócesis de Montevideo se retoma el tema de la educación en valores, que el subsecretario del Ministerio del Interior refirió varias veces. Se coincide con el diagnóstico de una pérdida de homogeneidad de los valores, pero se indica que no existe en Uruguay educación en valores, excepto algunas experiencias aisladas, lo que se atribuye a la tradición de laicidad.

Los referentes del Municipio CH señalan que las Mesas de convivencia fueron retiradas al comienzo de esta administración, lo que hace que para poder entrevistar al comisario de la zona los vecinos deban pedirlo mediante un procedimiento más complejo. El subsecretario del Ministerio del Interior señala, con relación a esto, que las Mesas se mostraron insuficientes y que están reorientando la estrategia hacia la modalidad de Policía Orientada a Problemas, que debería cumplir la función de generar una relación fluida entre la institución policial y la ciudadanía.

También se consulta sobre planes del Ministerio del Interior para actuar frente a los disturbios por un festejo deportivo reciente. Se sugiere desde la mesa no debatir eso por ser un hecho muy puntual.

Finalmente, algunas organizaciones se manifestaron disconformes con la modalidad que había asumido la sesión, entendiendo que se había desdibujado el propósito original de pensar el largo plazo, y que las autoridades de las instituciones habían ocupado un espacio demasiado central en la dinámica. Subrayan el valor de las mesas de diálogo y reclaman que se mantengan sus objetivos.

## **INTERVENCIONES DE LAS ORGANIZACIONES PRESENTES**

### **Ejército Nacional.**

La propuesta del Ejército busca capacitar ciudadanos para que puedan actuar como voluntarios en situaciones de emergencias en el marco de la Defensa Civil. Se busca priorizar en jóvenes que han abandonado estudios y se encuentran en situación de

fragilidad social. Para ello, destacan que el Ejército tiene una vasta experiencia en formación de sus soldados, que provienen de contextos críticos en su mayoría. Señalan que se pretende ofrecer una contribución, no una solución total del problema. Se trataría de una formación ciudadana de unos seis meses para unas 700 personas. La idea es trabajar con distintas organizaciones sociales y sindicatos, dada la complejidad de la tarea y los recursos necesarios. Pero sobre todo, todavía es una idea para trabajar en conjunto. De hecho, ya se ha ido modificando. Entre otras modificaciones a la propuesta original, los beneficiarios no tendrían estatuto militar y no serían organizados en batallones. Se eliminaría la restricción de género, y no serían seleccionados por el ejército, sino por otro organismo como el MIDES, que tiene mayores capacidades para ello. El Ejército contribuiría con sus instalaciones y equipos. El objetivo es la formación ciudadana, en valores, a través de la instrucción de protección civil: acciones para enfrentar eventos y emergencias de diverso tipo (como incendios o emergencias debidas al clima). Sería una formación pre militar, incluyendo formación cívica, preparación física, salud e higiene, y reglas de disciplina.

En el intercambio posterior, todos los participantes que toman la palabra coinciden en reconocer el mérito del Ejército en intentar contribuir al tema. No hay coincidencia respecto a si es la forma adecuada en que el Ejército contribuya, ya que como institución no es un espacio de formación, sino que cumple otras funciones. Otros participantes sí se manifiestan de acuerdo con la idea.

### **Institución Kolping.**

Presentan una elaboración conceptual, cuyo punto fundamental es argumentar a favor del reconocimiento del papel que juega la familia como espacio de formación para el futuro, y señalan que la transversalidad de las políticas de convivencia deberían tomarla como eje. No ponen en duda que hay políticas sociales dirigidas a la infancia, pero creen que deben ser todas reunidas dentro de una visión de la familia, que sería la que generan los valores de la sociedad. El futuro de los niños se juega allí.

Sugieren que del diálogo se pueda llegar a conformar algún tipo de organización de la sociedad civil, que pueda promover estos temas más allá del papel que jueguen los partidos.

El representante de la Cámara de Empresas de Seguridad presentes manifiesta su acuerdo con el concepto expresado por la institución Kolping, y lo pone en relación con lo que llaman una cultura de seguridad, que consideran integradora. También coinciden en que el desarrollo de las nuevas democracias va más allá de los partidos políticos y también requiere de las organizaciones sociales, destacando que estén participando, junto a empresarios, también organizaciones como el PIT CNT.