

Diálogo Social “Uruguay hacia el futuro”

Informes finales

Mesa 6. Seguridad y convivencia ciudadana

Coordinadora: Dra. Gianella Bardazano

Coordinador adjunto: Mst. Henry Trujillo

Asistente: Lic. Lucía Simón

Mesa 6. Seguridad y convivencia ciudadana

Coordinadora: Dra. Gianella Bardazano

Coordinador adjunto: Mst. Henry Trujillo

Asistente: Lic. Lucía Simón

1. Introducción	3
2. Contenidos generales del diálogo	3
3. Principales ejes del diálogo	3
4. Propuestas en un horizonte (2030 y 2050)	6
Anexos	11

1. Introducción

El informe presenta, en primer lugar, algunas consideraciones sobre las propuestas presentadas en la Mesa 6 y, en un segundo apartado, se incluyen las respuestas a las preguntas en un horizonte 2030 y 2050, que enfrentan las limitaciones que son consecuencia de los contenidos de la agenda expuestos en el primer apartado.

2. Contenidos generales del diálogo

Hay tres elementos importantes a destacar para una adecuada contextualización del intercambio producido en la Mesa.

En primer lugar, fue notoria la ausencia de organizaciones con trayectoria en el tema. En particular, grupos orientados a la promoción de derechos humanos y con concepciones garantistas de la seguridad ciudadana estuvieron poco representadas. No corresponde abrir juicio sobre estas ausencias, pero conspiraron contra la pluralidad de las opiniones presentadas.

En segundo lugar, la ausencia de masa crítica sobre el tema de seguridad y convivencia juega un papel importante porque debilita la racionalidad del intercambio. Los temas tratados en esta Mesa son particularmente movilizados. Al no disponerse de estudios empíricos y discusión académica plural sobre estos asuntos, el debate se organizó sobre los preconceptos y concepciones del bien que cada participante traía, incluyendo las que traían algunas de las autoridades del Ministerio. Una discusión organizada como confrontación de principios morales innegociables tiende a transformarse en un intercambio de opiniones y valoraciones críticas que pueden terminar en hostilidad abierta. El que no haya sucedido así posiblemente responde a que los participantes se cuidaron mucho de no realizar ataques frontales entre ellos. Esto, por supuesto, es una fortaleza mostrada por quienes concurrieron, pero no es suficiente como para permitir un diálogo real.

En tercer lugar, y muy ligado a lo anterior, el papel político que juegan los eventos relacionados con la violencia, el delito y la inseguridad es notorio. Por lo tanto, el desplazamiento del juicio sobre los fenómenos de fondo hacia el debate sobre la gestión del gobierno era muy difícil de evitar. La presencia continua de autoridades del Ministerio también contribuyó a ello, lo que obviamente no es de su responsabilidad.

3. Principales ejes del diálogo

A lo largo de las cuatro sesiones aparecieron temas recurrentes, que pueden agruparse en los siguientes ejes.

3.1. El equilibrio entre promoción de la convivencia y defensa de la seguridad

Una preocupación habitual en el discurso de los participantes es cómo encontrar un equilibrio entre promoción de la convivencia y defensa de la seguridad. Existió una opinión relativamente mayoritaria respecto a que soluciones basadas exclusivamente en la respuesta policial son insuficientes o, en algunos casos, inconvenientes. Esto es debido a que se considera que existen factores determinantes del comportamiento ilegal o violento que no responden a la sanción penal. Más adelante (numeral 3) se detallan algunos de los señalados por distintos participantes. Con relación al tipo de respuesta, el

reconocimiento de la existencia de esos factores lleva a plantear la necesidad de tomar en cuenta (en sentido amplio) las políticas sociales, pero no parece estar claro cómo debería ser la articulación entre estas dos dimensiones de la política.

Debe señalarse que, aunque posiblemente exista consenso en esta lectura general, no hay coincidencia en cuanto a qué aspecto debe acentuarse. Sin embargo, puede inferirse que la mayoría de los participantes en la Mesa estarían de acuerdo en acentuar políticas de defensa de la seguridad, con énfasis en una mayor presión en la vigilancia policial y la represión.

3.2. La necesidad de enfoques transversales

En la visión de varios participantes, lo anterior tiene como consecuencia la necesidad de pensar en integrar la función policial dentro de una estrategia más amplia, de convivencia o simplemente de integración social. Como destacaron las autoridades presentes, el Ministerio del Interior no hace políticas sociales. Sin embargo, parece necesario tomar en cuenta otras dimensiones de la acción pública para enfrentar el problema. Esta integración o transversalidad no debería concebirse como una sumatoria simple; superponer políticas de seguridad y políticas sociales no parece suficiente.

3.3. Comportamientos ilegales e incivildades

Por otra parte, al hablar de convivencia y seguridad, los participantes a veces hacían referencia a comportamientos delictivos y, a veces, a comportamientos no estrictamente ilegales, aunque sí incivilizados. En especial, algunos participantes referían al comportamiento de personas que están en situación de calle, visualizados en muchos casos como agresivos o -al menos- inspiradores de desconfianza.

Pareciera existir la percepción de que hay continuidad entre uno y otro tipo de comportamientos: la incivildad llevaría al delito o estaría conectado con él y, cuando no se lo ve asociado directamente, se considera la incivildad como expresión de violencia y se reacciona con poca tolerancia.

3.4. La educación, la familia, los valores y el espacio urbano

A lo largo de las intervenciones se subrayaron varios factores que se entiende estarían en la raíz de los problemas de convivencia. Entre ellos, los más mencionados fueron los vinculados con los agentes de socialización: familia y educación. Varias propuestas que se presentaron en las diferentes sesiones consisten en intervenciones educativas o dirigidas a fortalecer lazos familiares. En este sentido, la importancia que tiene la educación para este tema puede considerarse consensual, aunque no era un tema específico de la Mesa. Relacionado con ello, muchos participantes señalan preocupación por la infancia y los jóvenes.

La mayoría de los participantes parece analizar el problema desde un modelo de sentido común que puede resumirse así: distintos cambios en la sociedad (en general, no solo en Uruguay) llevaron a la desintegración de la familia. La familia era el ámbito que, en un momento histórico anterior, aseguraba la reproducción de valores. Actualmente dejó de cumplir esa función. Por tanto, niños y jóvenes crecen sin tener valores internalizados, y eso explica la existencia de comportamientos incivilizados o ilegales.

A este modelo se le agregan muchas veces consideraciones sobre la necesidad de establecer límites y de no tener temor a ejercer la autoridad. En el discurso parece considerarse que la escuela sufre también las consecuencias de este contexto (desintegración familiar y pérdida de valores).

Sobre los valores, a veces se señala que existe un cambio global (civilizatorio) de valores. Otras veces los valores parecen ser los de un grupo (diferente). Cuando se habla de pérdida de valores, las acciones a recomendar suelen estar dirigidas hacia grupos económicamente deprimidos, lo que llevaría a concluir que otros grupos sociales no tienen tantos problemas de valores. Sin embargo, no hay reflexión explícita sobre el punto.

Otros factores relevantes para la comprensión del fenómeno fueron señalados especialmente por las autoridades, en particular los referidos al espacio urbano y su efecto en la restricción o promoción de vínculos de confianza recíproca entre vecinos. Algunas propuestas también apuntaban a realizar mejoras en ese sentido.

Fueron llamativamente pocos los señalamientos de la existencia de restricciones en el mercado de trabajo o de otros factores estructurales diferentes de los vinculados al terreno de la cultura.

3.5. Los responsables o portadores del problema

La referencia a las incivildades y a los comportamientos delictivos suele dejar implícita una imagen bastante definida de las personas o grupos en los que se está pensando; muchas veces (aunque no siempre) la referencia es a personas en situación de exclusión o de vulnerabilidad a la exclusión, como se señaló. Sin embargo, algunos participantes hicieron hincapié en la existencia de delitos cometidos por personas de sectores integrados. Parece existir una discusión latente respecto a si hay algún grupo social que pueda considerarse más expuesto a “portar” el problema, o si se trata de que el problema es más visible o detectable en determinados sectores. Algunas de las propuestas presentadas se dirigen, justamente, a quienes consideran que están más expuestos a incurrir en comportamientos desviados o delictivos, lo que parece manifestar la hipótesis de que el comportamiento ilegal, violento o amenazante, es propiedad de ciertos grupos. Otros participantes tendían a juzgar esa percepción como manifestación de un diagnóstico erróneo.

En estrecha relación con esta idea, emerge la de que es necesario no subordinar la exigencia de cumplir obligaciones al respeto de los derechos. En otras palabras, algunos participantes sugerían la idea de que el respeto de los derechos ha llevado a que muchas personas abusen de ellos adoptando comportamientos violentos, por lo que la respuesta debería ser la imposición de obligaciones, o bien la necesaria identificación de deberes entendidos como contracara de los derechos.

3.6. La cárcel como mecanismo de control o instrumento de rehabilitación

La cuarta sesión se dedicó específicamente a la situación de las cárceles. No es de extrañar que muchas intervenciones señalaran las consecuencias negativas que el pasaje por las cárceles tiene para las personas, y subrayaran su poca eficacia en términos de rehabilitación. Sobre ese punto pareciera haber al menos dos discusiones implícitas (es decir, que no fueron mencionadas a título expreso, pero cuya presencia se puede interpretar) y una que se hizo explícita en la cuarta sesión.

La primera discusión implícita es si la cárcel debe seguir siendo la opción preferencial para controlar el delito y, en caso contrario, qué alternativas están disponibles. Varios participantes manifestaron sus críticas con relación a la situación de las prisiones, y un jerarca manifestó que había mucha gente en cárceles que no debía estar en prisión. Otros jercas manifestaron la necesidad de desarrollar medidas alternativas a la privación de libertad, pero entre los participantes de la sociedad civil no hubo, salvo excepciones, manifestaciones sobre este aspecto. Puede inferirse que un sector importante de la sociedad civil no está convencido al respecto. Al menos un

participante subrayó la idea, manifestada por un jerarca, de que la cárcel era el lugar “natural” para realizar la rehabilitación, lo que sugiere que debería continuar usándose masivamente.

La segunda discusión implícita es qué tipo de objetivo debería fijarse para la privación de libertad; esto es, si debe predominar el objetivo de incapacitar (es decir, mantener a las personas fuera de circulación) o debe predominar el objetivo de rehabilitar. Aunque no parecerían objetivos contradictorios, en la práctica muchas veces lo son, como fue señalado por varios participantes.

La última discusión se hizo más explícita sobre el final de la cuarta sesión, y puede resumirse en estos términos: la rehabilitación se da principalmente a través del trabajo y la educación (en eso existe consenso), pero algunos definen el trabajo como un derecho y otros como una obligación del privado de libertad. Este debate fue el único que generó momentos ríspidos, con algunos participantes que señalaron el carácter autoritario e ilegal del trabajo forzado, y otros que respondieron que el trabajo debía imponerse como una forma de enseñar límites y habilidades sociales. Vinculado a esta discusión aparece la necesidad de desarrollar un marco legal para el trabajo en cárceles, cuya ausencia ha generado diferencias entre técnicos del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y autoridades del Ministerio del Interior.

3.7. Revisar el diseño institucional

Algunos participantes hicieron propuestas de modificaciones institucionales; por ejemplo, en el Poder Judicial o en la propia Policía, o en el Estado en general. Aunque no todas van en el mismo sentido o refieren a los mismos aspectos, dejan la percepción de que se están identificando problemas en aquellas instituciones públicas que tienen que ver con la seguridad. Esto puede resumirse en la necesidad de revisar la adecuación del actual diseño institucional y eventualmente analizar la posibilidad de reformas.

3.8. La importancia de encontrar una articulación adecuada entre acción del Estado y acción de la sociedad civil

Se ha señalado la necesidad de que el Estado apoye iniciativas de promoción de convivencia emprendidas por organizaciones con muy escasos recursos. Existe la aspiración de encontrar fórmulas concretas para articular el gasto público y las acciones de grupos más o menos informales de la sociedad civil de manera eficiente, o para mejorar el uso de los instrumentos ya existentes.

También se señala la necesidad de articular las iniciativas de la sociedad civil en estrategias a largo plazo. Paralelamente, varias organizaciones reclaman mantener instancias de intercambio una vez que el Diálogo Social concluya.

4. Propuestas en un horizonte (2030 y 2050)

4.1. ¿Cuáles de las ideas y/o propuestas presentadas en las sesiones de la Mesa atienden a los objetivos del Desarrollo Sostenible del 2030?

Principales líneas de estas ideas o propuestas en vinculación con los ODS

En su mayoría, las propuestas tuvieron relación con el Objetivo 16, como es lógico, dada la temática de la Mesa: “Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles.”

Sin embargo, algunas hicieron referencia a otros tres Objetivos:

Objetivo 4. Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos;

Objetivo 5: Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas;

Objetivo 11. Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.

Dos propuestas pueden ser relacionadas con el Objetivo 11. Ambas trazan una relación causal entre elementos del medio ambiente urbano y los problemas de seguridad y convivencia. Una de ellas, presentada por la Arquidiócesis de Montevideo ("*Construyendo puentes entre los uruguayos*") vincula los problemas de convivencia con la ausencia de vínculos entre personas de distintos barrios y grupos socioeconómicos. La segunda consiste en una iniciativa (denominada "*Fútbol en la calle*", ya implementada) que surgió de una Mesa local de convivencia y seguridad ciudadana; busca fortalecer la integración social a través de la organización de campeonatos de fútbol con reglas que premian la solidaridad y el respeto. Ambas propuestas tienen en común pensar el espacio público como un factor que tanto puede bloquear como promover el vínculo entre personas y grupos. A su vez, tienden a señalar estos vínculos como elementos relacionados con la violencia.

Otras dos propuestas se relacionan con el Objetivo 5. La relación con el tema de la Mesa aparece por la violencia de género que, en efecto, está en el cruce de los Objetivos 5 y 16. Las dos propuestas surgen de instituciones oficiales: la Intendencia Departamental de Treinta y Tres y la Dirección Nacional de Sanidad de las Fuerzas Armadas. Ambas ponen el acento en el empoderamiento de las mujeres como una forma de prevención del problema, sea a través de talleres o a través de la inclusión del tema en la currícula de la formación profesional. Esas propuestas establecen el origen de la violencia en una forma de desigualdad; la de género, en este caso.

Otro conjunto de propuestas se vinculan con el Objetivo 4. Se puede interpretar que la relación aparece principalmente debido a que se identifica el origen del problema de convivencia y seguridad con dos aspectos vinculados con la educación, lo que permite diferenciar al menos dos concepciones sobre esa relación. Por un lado, se supone que estos problemas emergen de fallas en la socialización (ya sea en la familia o en la educación formal) que impiden o debilitan la internalización de valores o normas de conducta aceptables. Por otro, se entiende que los problemas en la educación tienen consecuencias en la seguridad y la convivencia debido a que impiden que la persona desarrolle diversas competencias, especialmente las vinculadas al mercado de trabajo, aunque no exclusivamente.

En la primera concepción se enmarcan las propuestas de la Escuela Científica Basilio ("*Valores en fuga*"), de la Arquidiócesis de Montevideo ("*Espacios de formación para la ciudadanía*"), de la Iglesia de Jesucristo de los Santos de los Últimos Días ("*Espacio curricular Mi familia*") y de la Institución Kolping ("*¿Podemos ver hoy el Uruguay del 2030? ¿Y del 2050? - La familia célula básica de la sociedad*").

En la segunda concepción se enmarca la propuesta de la Unidad de Internación de Personas Privadas de Libertad n° 6 "Punta de Rieles" ("*Ciudadanos privados de libertad hoy, ciudadanos activos del mañana. Aportes para la resignificación del sujeto privado de libertad a partir de una educación en derechos humanos*"). Además, en este caso se pone el acento en el acceso a la educación como un derecho humano y como vía para el acceso a otros derechos.

La propuesta del Ejército Nacional (*“Propuesta del Ejército Nacional para mejorar la situación de seguridad”*) se apoya simultáneamente en las dos concepciones.

Sin embargo, otras dos propuestas no se enmarcan claramente en esas concepciones. Una, la de Cáritas uruguaya y la Institución Kolping (*“Programa convivencia sin violencia - Escuelas de perdón y reconciliación”*) que trabaja en grupo con personas privadas de libertad y sus familias para la elaboración de sentimientos de odio y deseos de venganza. Otra, la del Comité Central Israelita del Uruguay (*“Educación para la prevención del racismo y la xenofobia”*), que procura introducir la prevención del racismo, la discriminación y la intolerancia en la educación formal y en los medios de comunicación.

Las propuestas que se vinculan estrictamente con el Objetivo 16 tienden, en su mayoría, a buscar el fortalecimiento institucional, aunque hacen referencia a distintos niveles y dimensiones de la institucionalidad.

La propuesta de la Asociación Cristiana de Dirigentes de Empresa (*“Generar mecanismos y procesos tendientes a la aplicación de modelos de gestión profesional en la dirección de las instituciones públicas”*) aboga por la introducción en las organizaciones públicas de herramientas de gestión desarrolladas para el sector privado. En particular, para mejorar la eficiencia y la rendición de cuentas. Por otra parte, la propuesta de la Dirección General de Información e Inteligencia Policial (*“Aportes para la construcción de la Nueva Policía”*) apunta a varios objetivos, algunos de los cuales son rendición social de cuentas y generación de información transparente, con la idea de mejorar la relación entre policía y comunidad. La Jefatura de Policía de Paysandú presentó el trabajo de puesta en práctica de las Mesas de Convivencia y Seguridad Ciudadana en aquel departamento, señalando su utilidad para obtener un acercamiento efectivo con la sociedad.

Más allá de su disparidad, estas propuestas sugieren la existencia de una preocupación -incluso dentro de las instituciones- por la fluidez de los canales de comunicación entre organismos estatales y sociedad civil.

La propuesta de la Arquidiócesis de Montevideo (*“Entre todos: Convocatoria para un plan estratégico de convivencia ciudadana”*) difiere de las anteriores en el sentido de que, más que acciones concretas, plantea la necesidad de una planificación estratégica para el tema seguridad ciudadana. Pero agrega la idea de que esa planificación emerja del propio Diálogo Social -en instancias ulteriores- lo que parece expresar una preocupación análoga a las propuestas anteriores.

También la aspiración a mejorar la participación de la sociedad civil puede reconocerse en la propuesta de la Institución Juradis, cuyo punto principal es la instalación de jurados populares; esa sería una forma de lograr la participación ciudadana en la administración de justicia.

De manera diferente, una propuesta del Registro Nacional de Armas, del Ejército Nacional (*“Integración de los organismos estatales para el registro, inspección y comercio de armas. Desarrollo de un sistema informático que permita el acceso de información entre el MDN- MEF (DNA)”*) apunta a mejorar los registros de ingresos de armas, como forma de controlar un vector relevante de problemas de seguridad.

Finalmente, otras dos propuestas ponen el foco en temáticas más amplias. La organización el Ochógono (*“Creación de un sistema de prevención y seguridad”*) propone una serie de medidas que entiende pueden ser adecuadas para mejorar la vigilancia y el control del delito. La organización Centro de Participación Popular (*“Adolescencia, sociedad y seguridad ciudadana. Las cuentas pendientes luego del plebiscito del 26 de octubre de 2014”*) hace una reflexión sobre el proceso y significado del fallido plebiscito que buscó disminuir la edad de imputabilidad penal.

Por último, el Centro de Altos Estudios Nacionales presentó “*La defensa aplicada al desarrollo nacional*”, un análisis de las condiciones de seguridad que deberían conseguirse para asegurar el desarrollo del país, en lo referente a temas como la protección ante amenazas a la integridad territorial, a las líneas de comunicaciones, a los recursos naturales y a la infraestructura estratégica.

4.1.1. ¿Qué organizaciones presentan estas ideas o propuestas y qué tipo de instituciones son (estatales, sociedad civil, etc.)?

Como se observa en párrafos anteriores, las organizaciones que han presentado propuestas se dividen entre organizaciones públicas (todas en la órbita de los Ministerios del Interior o de Defensa) y organizaciones de la sociedad civil. Dentro de estas últimas hay una importante variedad, que puede caracterizarse por su nivel de formalización organizativa y por su base ideológica o confesional. Así, una parte de las propuestas provino de organizaciones barriales con escaso grado de institucionalidad (algunas se definían como grupos de vecinos) mientras que otras eran ONG con trayectoria reconocida en el medio. Por otra parte, una proporción importante (acaso la mayoría) de las propuestas provino de instituciones religiosas o vinculadas a ellas, especialmente de la Iglesia Católica. En la introducción se hizo algunas consideraciones adicionales sobre el perfil de los participantes.

4.1.2. Líneas en vinculación con los ODS que presentan mayor preocupación/interés entre las organizaciones presentes en el DS.

Como se ha visto, la mayor parte de las propuestas enlazaban a temas de educación, convivencia en el espacio urbano, y elementos de la cultura tales como los valores. En la introducción se desarrollaron los ejes de diálogo que los coordinadores percibieron como más importantes. Los primeros (educación, espacio urbano) caen dentro de las líneas discutidas en otras Mesas de Diálogo. Los temas específicamente vinculados a seguridad hacían referencia a problemas institucionales. Es relevante señalar que, salvo una excepción, no hubo propuestas o ideas relativas a temas tales como estrategias de patrullaje o rol de la policía que provinieran de la sociedad civil. Las propuestas sobre el tema más desarrolladas fueron institucionales. En cambio, sí hubo varias propuestas vinculadas a la cárcel y su papel, que se han reseñado arriba.

Debe destacarse que del Diálogo Social surgen pocos elementos para proyectar las líneas hacia el futuro. Algunas propuestas, aunque interesantes, remitían a acciones muy localizadas. Otras propuestas eran más generales, pero se manejaban con un nivel de abstracción muy alto y resulta difícil obtener insumos para una prospectiva. En la introducción de este informe se ha ensayado una interpretación del porqué de estas limitaciones.

Las condiciones en que se desarrolló la Mesa y la dinámica que se adoptó no hacen sencillo identificar temas de consenso. Se puede decir que una parte tal vez mayoritaria de los participantes estaba a favor de buscar medidas para mejorar la seguridad que no pasaran exclusivamente por la represión –y de ahí el énfasis en temas educativos y de promoción de vínculos sociales-. Pero al mismo tiempo existía una opinión, también mayoritaria, de que deberían imponerse límites. Por más detalles, ver las consideraciones introductorias de este informe.

4.2. ¿Cuáles de las ideas y/o propuestas presentadas en las sesiones de la Mesa atienden a objetivos que pueden ubicarse en el horizonte del 2050?

Es muy difícil identificar una propuesta que pueda ubicarse en un horizonte tan amplio, por las razones expuestas en la página anterior.

ANEXOS

Relatoría sesión 1

Introducción

El pasado martes 20 de setiembre, en el Salón de Actos del Centro de Formación Penitenciaria, entre las 9 y las 13 horas, se desarrolló la primera sesión de la Mesa 6 (Seguridad y Convivencia Ciudadana) del Diálogo Social. El mismo es organizado y convocado por la Presidencia de la República y busca ser un encuentro amplio y participativo de la sociedad uruguaya para pensar el Uruguay del futuro. La primera sesión de la Mesa 6 sobre Seguridad y Convivencia Ciudadana consistió en una presentación conceptual del enfoque de seguridad ciudadana del Ministerio del Interior, a cargo del sr. Ministro Eduardo Bonomi, tras lo que los participantes hicieron comentarios de forma libre. En este caso, no hubo presentaciones formales de las propuestas, a fin de que se pudiera dar un intercambio más abierto. Para las siguientes sesiones, se propuso una distribución que intenta agrupar las propuestas por afinidad temática, invitando a los proponentes a comentar lo referente a sus propuestas específicas en ese ámbito. En el apartado final de esta relatoría se presenta la distribución propuesta.

Estructura de la sesión

La sesión se estructuró de la siguiente forma

9:00 hs: Apertura de la Mesa.

Palabras del Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, Cr. Alvaro García.

Palabras del Vicerrector de Extensión de la Universidad de la República, Dr. Hugo Rodríguez.

9.30 hs: Presentación del Ministerio del Interior, a cargo del Ministro Eduardo Bonomi.

1.1.- El enfoque conceptual sobre seguridad como un derecho humano.

1.2.- Análisis y evaluación sobre las amenazas y los escenarios de riesgos para la seguridad y la convivencia en el Uruguay del 2030. Identificación de las principales tendencias.

1.3.- Identificación de los componentes de una estrategia integral de seguridad y convivencia para el Uruguay del 2030.

1.4.- Actores principales en la implementación de una estrategia integral de seguridad y convivencia.

10:00 hs: Intervenciones de los participantes.

11:00 hs: Corte

11:15 hs: Continuación de las intervenciones entre participantes

12. 45 hs: Cierre de la sesión.

En la Mesa estaban inscriptas un total de 100 instituciones, grupos u organizaciones de la sociedad civil. A la primera sesión concurrieron 21 organizaciones, de las cuales 9 correspondían a organismos públicos y las restantes a organizaciones de la sociedad civil. La lista de instituciones y organizaciones presentes en esta sesión se incluye en el Anexo 1.

La relatoría presenta en primer lugar un resumen de la exposición del enfoque, y luego realiza la síntesis conceptual de las intervenciones realizadas. Posteriormente, los facilitadores presentan una lista de temas que entienden han sido recurrentes en el intercambio, y que pueden ser utilizadas como apoyo a la discusión en los siguientes encuentros.

Presentación del Ministerio del Interior

Tras subrayarse que la instancia no estaría dedicada a una rendición de cuentas por parte del Ministerio, sino que el objetivo prioritario era escuchar a las organizaciones presentes, se presentó el enfoque conceptual de seguridad ciudadana como un derecho humano. Este enfoque encuentra sus raíces en el concepto de seguridad humana introducido por el Informe de Desarrollo Humano de las Naciones Unidas en 1994, que incorpora la seguridad ciudadana como una de las dimensiones de la seguridad humana. Este enfoque supone pasar de una visión reduccionista a un enfoque integral. Es decir, implica romper con el concepto de seguridad nacional que predominó durante los regímenes autoritarios, pero también apartarse de los enfoques que priorizan el orden público o la seguridad interior. Por el contrario, el enfoque de seguridad ciudadana se ve como un medio para garantizar los derechos fundamentales. Implica también introducir

el rol de la sociedad civil, a través de la noción de responsabilidad compartida, que supone protección y empoderamiento.

Desde esta perspectiva, se destacan tres elementos clave o pilares, que se establecieron en el año 2012 en la Estrategia por la Vida y la Convivencia: ejercicio de la autoridad, la reciprocidad y desarrollo de la convivencia. No se trata del mero monopolio de la coacción, sino de asegurar los derechos fundamentales protegiendo de los riesgos que afectan la libertad humana.

En ese sentido, se detallaron los principales escenarios de riesgo que el Ministerio visualiza para los próximos años (crimen organizado, narcotráfico, terrorismo, bandas territoriales, bandas de asaltantes, criminalidad común, menores de 18 años, conflictos en el espacio público), especialmente los vinculados con el crimen organizado en sus distintas modalidades. Se advierte la existencia de bandas que comienzan a disputar la legitimidad al Estado en la lucha por el territorio. En cuanto a las infracciones adolescentes se resalta la eficacia de la ley 19.055 como contribución a que no aumente la cantidad de delitos.

Síntesis conceptual de las intervenciones orales de representantes y/o referentes de las instituciones participantes

Como se ha dicho, en esta primera mesa no hubo presentación de propuestas. El público intervino a partir de la exposición del enfoque del Ministerio del Interior. Lo que sigue es una síntesis de las opiniones y comentarios realizados. Las intervenciones se presentan en el orden en que las organizaciones fueron tomando la palabra. Sin embargo, se reunieron las intervenciones realizadas en distintos momentos por una misma organización.

Institución Kolping:

El representante de la Institución Kolping destaca la necesidad de equilibrar los objetivos de reducir la violencia y mejorar la convivencia, ya que sin mejorar la convivencia no se podrá reducir la violencia. Hace referencia el convenio (Escuelas del perdón y la reconciliación) que la institución ya tiene con el Ministerio del Interior como un antecedente de la propuesta que han presentado a la Mesa. Como desarrollo del concepto de convivencia, señala que la convivencia se aprende en un espacio. En primer lugar, en una familia, aclarándose que no tiene por qué ser un único tipo de

familia, sino más bien “una mesa donde se aprende”. También señalan que el Uruguay del 2030 ya está aquí: son los niños de hoy.

Comentando la exposición del Ministerio del Interior, señalan que aunque el Ministerio no hace políticas sociales, resulta imposible no hablar de educación en una Mesa sobre seguridad y convivencia, y que el propio Ministerio reconoce que hay que tratar las otras dimensiones.

Cámara de Comercio/ Federación de cámaras de seguridad del MERCOSUR:

Esta gremial empresarial propone trabajar el concepto de “cultura de seguridad”. Se destaca que la inseguridad no se mejora con instrumentos tales como cámaras de vigilancia o con chalecos anti bala, sino que se necesita un sistema coherente y alineado a otras políticas públicas. Se parte de considerar que la seguridad va de la mano con el desarrollo, especialmente con la educación y con las industrias culturales. Se cita como una experiencia significativa la organización de la seguridad del Mundial Brasil 2014, donde hubo un desarrollo propio muy exitoso.

Se señala el papel de la prospectiva en el diseño de las políticas. La visión de la policía viene desde el siglo XIX. Es necesario reformarla al igual que el sistema judicial. Una posibilidad, como ejemplo, es la creación de una policía municipal. Además hay que prestar atención al problema del tráfico de drogas, que es muy grave, destacándose que Uruguay tiene niveles de consumo muy altos a nivel mundial.

ASFAVIDE (Asociación Familiares de Víctimas del Delito):

El problema de la seguridad y la convivencia no es un tema exclusivo de un gobierno, o del Estado. Deben tenerse en cuenta otros actores y otras áreas. Por ejemplo, un tema importante es la convivencia entre familiares, personas privadas de libertad, operadores y policías en el sistema penitenciario. Se señala como prioridad pensar en los jóvenes.

Arquidiócesis de Montevideo:

El problema no se limita a la represión, o no se soluciona con represión. Es importante el papel que juegan los valores éticos, y asociado a eso la pérdida de cultura del trabajo, la educación y el respeto. Las propuestas que se presentarán desde esta institución apuntan a promover la educación no formal y a la instalación de comisiones colectivas

para generar un plan de convivencia ciudadana orientado a “fundar convicciones colectivas”.

Asesor del Consejo de Defensa Nacional. Ministerio de Defensa Nacional:

Con referencia a los escenarios de riesgo elaborado por el Ministerio del Interior, se propone tomar en cuenta al Consejo de Defensa Nacional, que también integra el Ministerio del Interior. A ese Consejo se ha elevado un documento con un listado de amenazas (Plan de Defensa Nacional, aprobado por decreto 105/2014) que podría ser una contribución a los escenarios de riesgo presentados por el Ministerio del Interior.

Organización Juradis:

Se enfatiza la importancia de la reforma del Estado, especialmente en lo que refiere a la Justicia. En esta dimensión, es muy relevante la participación de personas comunes en la justicia. Esta organización ha realizado propuestas para promover la posibilidad de establecer el juicio por jurados. Se ha presentado un proyecto de ley al respecto. Además se señala que la participación del sistema judicial en algunos temas es limitado, tomándose como ejemplo el escaso papel en el fenómeno del bullying. Se agrega que el tema de la seguridad supera al Estado y, en ese sentido, se justifica la participación popular a través de los jurados. Se ejemplifica la diferencia entre “lo que piensan los jueces y lo que piensa la gente” con relación a la legítima defensa, que se traduce en que “los buenos terminan presos”.

Servicio de Comunicación Audiovisual. Radiodifusión Nacional:

Resulta importante la contribución de los medios de comunicación en el tema de la seguridad. Dentro de ellos los medios de comunicación públicos. También ellos construyen el Uruguay del 2030. El problema es cómo comunicar las políticas, cómo acercarse a la sociedad. Por otra parte, existe la necesidad de ponerse de acuerdo en las medidas comunes para construir ciudadanía. La Constitución, se señala, ya tiene principios muy individualistas. El individualismo tiene que ver con la seguridad. Se denota en la indiferencia de lo que le sucede a otro, incluso al vecino, cuando es víctima de un hurto u otro delito.

Grupo de vecinos de Parque Batlle:

El grupo se formó hace cuatro años. Han trabajado en obtener formación en Teoría U (liderar desde el futuro que emerge). Se destaca la sensación de privación de libertad que experimentan los vecinos de su zona por la presencia de personas amenazantes o que hostigan, especialmente los cuidacoches. Se observa que en el discurso del ministro no se señaló que además de derechos debía haber obligaciones o deberes. Se advierte también que la tolerancia no es sencilla de lograr: escuchar al otro requiere esfuerzo. Se encuentra que hay mucho resentimiento. La cultura uruguaya no tolera la crítica.

Equipo de Punta Rieles /ex privado de libertad:

Se da testimonio de la experiencia de alguien que ha sufrido la privación de libertad. Se subraya que las personas tienden a apartarse o rechazar a aquél que saben que ha pasado por la cárcel. La cárcel no es solución. “Las cárceles están cada vez más llenas”.

Sindicato Único de Policía:

Los trabajadores policiales no están contemplados en la Mesa. También a la policía se la estigmatiza. Pero se coincide en que la cárcel no es solución. También en la cárcel ha habido policías lastimados.

Servicio Central de Extensión y Actividades en el Medio (SCEAM) de la UdelaR:

Se señala la dificultad de conversar desde marcos conceptuales antagónicos. Existen barreras institucionales que no contribuyen a la generación de conocimiento, en particular la escasez de información confiable sobre el tema. Para la generación de conocimiento que permita la colaboración de la Universidad en la elaboración de políticas públicas es necesaria la colaboración de todas las instituciones. La seguridad no puede verse como un derecho aislado, sino que los derechos deben verse en su integralidad. Y resulta difícil que es hablar solo de seguridad (aislándola del resto de los problemas de integración).

Punta Rieles- Espacio de Formación Integral (EFI, Facultad de Humanidades, UdelaR):

Se critica el proyecto de construir una mega cárcel en Punta Rieles. La experiencia que se ha realizado en la actual unidad de Punta Rieles ha sido positiva, pero no se sabe qué pasará una vez que quede rodeada por el complejo en construcción.

Por otro lado, se retoma el tema planteado respecto a las obligaciones y los derechos. Se plantea el dilema: ¿deberes u obligaciones? Es preferible hablar de derechos y deberes (en lugar de derechos y obligaciones) dado que el término es menos impositivo. Se destaca la importancia de la dignidad de las personas, que se construye con la tolerancia, el diálogo, el respeto: la violencia también es simbólica. Es preferible hablar de “cultura de la convivencia” y no de “cultura de la seguridad”.

Con relación a eso, se señala que aunque se dice que no debe primar la seguridad sobre otras dimensiones, en la práctica, en la cárcel, la seguridad predomina sobre la educación. Por ejemplo, en ocasiones ha sido conveniente establecer la posibilidad de que los privados de libertad concurren a clase de noche, y no se ha podido por el riesgo de seguridad que implica.

Dirección Nacional de Apoyo al Liberado (DINALI):

Se observa que el discurso tiende a centrarse en lo que le sucede a uno y en el presente. Se requiere capacidad de autocrítica. Hay tres puntos en los que se debe ser autocríticos. En la ética del nosotros como ciudadanos, hay que preguntarse si todos somos ciudadanos. En la vida cotidiana se reproduce lo que en otros vemos como delito o violencia. Finalmente: se naturaliza o hasta se embellece la violencia, como se observa en algunas series de televisión.

Municipio CH de Montevideo:

Se plantean las iniciativas que desde el Municipio se han elaborado para atender el tema seguridad. Colaboración mediante la poda y la iluminación de calles, colaboración con la instalación de cámaras por el Ministerio del Interior. Se señala falta de colaboración de otros actores estatales. Por ejemplo para preservar espacios públicos de la ocupación por parte de personas sin techo, o de la violencia de los ciudadcoches o “pseudo ciudadcohes”.

Ministerio del Interior:

Se afirma que lo contrario de la inseguridad no es la seguridad, sino la convivencia (capacidad de vivir con otro). Hay tres niveles del pacto de convivencia: conciencia de lo que está bien o mal y coincidencia en base a “lo obvio”, capacidad del entorno de poner límites, aplicación de la ley. La estrategia de convivencia tiene un componente

policial aunque no es único. La lógica de la reciprocidad supone derechos y obligaciones. Se defiende el uso del término obligaciones, entendiendo que es el correcto.

Comité Central Israelita del Uruguay:

Se agrega la observación acerca del riesgo de terrorismo, señalando la necesidad de un enfoque interdisciplinario.

Ministerio del Interior:

El Ministerio realizó algunas precisiones acerca de referencias que se habían hecho sobre la exposición del enfoque conceptual realizada al inicio de la Mesa. Se destacó que el enfoque no niega la necesidad de tomar en cuenta la responsabilidad del ciudadano y la existencia de obligaciones. Con relación al sistema de cárceles y la privación de libertad, se subraya que la discusión de fondo es cómo rehabilitar.

EFI (Facultad de Humanidades, UdelaR):

Se subraya que los privados de libertad no tienen voz, por lo que hay que asumir el poder llevar su voz a este tipo de instancias. Por otra parte, es necesario focalizarse en las causas. En ese sentido, se señala que no hay relación entre pobreza y delincuencia. En realidad, hay algunos delitos que llaman la atención, y en general contribuyen a construir esa noción, pero a otros delitos, menos visibles, se los deja pasar o tienen menor repercusión. Se agrega finalmente que pensando en la sociedad de 2050, la importancia debe estar en el tema de la infancia.

Ejército Nacional:

Señalan que la seguridad debe ser tomada como base del desarrollo. La seguridad pública es uno de los tipos de seguridad que existen.

Se adelanta las líneas generales de la propuesta que se presenta a la Mesa, que tiene como propósito formar un núcleo de ciudadanos, a partir de la experiencia del Ejército en la formación de personas provenientes de sectores vulnerables. Se subraya que luego del pasaje por la institución las personas incorporan valores.

Plenario Intersindical de Trabajadores - Convención Nacional Trabajadores (PIT-CNT):

El problema de la seguridad no es ajeno a la organización sindical, lo que se manifiesta sobre todo en los hechos de violencia contra trabajadores. Se ha instalado una comisión de seguridad en el ámbito de la central sindical.

Relatoría sesión 2

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 continental 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 hacer 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 relacionamiento 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 reúnen 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

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 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.

Relatoría sesión 3

Introducción

La tercera sesión de la Mesa 6 sobre Seguridad y Convivencia Ciudadana se dividió en dos partes. En la primera, se terminaron de discutir las propuestas que por razones de tiempo no habían sido presentadas en la sesión 2. En la segunda parte, el Director de la Policía Nacional hizo una presentación de las principales líneas estratégicas de la

Policía de cara al futuro. A continuación se discutieron las propuestas vinculadas con esta temática. A la tercera sesión concurrieron 20 organizaciones. La lista de instituciones y organizaciones presentes en esta sesión se incluye en el Anexo 1.

La relatoría presenta en primer lugar la estructura que tuvo la sesión. En segundo lugar se presenta una breve síntesis de la exposición del Director de Policía Nacional y del intercambio posterior. En tercer lugar se incluye la síntesis de las propuestas realizada por los coordinadores, y que fue presentada en diapositivas a los participantes. A continuación se hace un resumen global de los aportes de cada una de las organizaciones y autoridades que hizo uso de la palabra, con independencia del orden en que se hizo. Finalmente, se presentan los principales ejes de diálogo escuchados en esta sesión.

Estructura de la sesión

La sesión se estructuró de la siguiente forma

1) Discusión de propuestas de sesión 2

Presentación inicial de UDELAR: 9 hs- 9.15

Síntesis de propuestas pendientes de sesión 2 (a cargo de UDELAR): 9.15-9.30

Presentaciones e intercambio sobre propuestas sesión 2: 9.30 -10.30

Cierre de primera parte a cargo de UDELAR: 10.30-10.45

Corte: 10.45- 11

2) Presentaciones de autoridades:

Director de Policía Nacional, Crio. Gral. (R) Mario Layera: 11-11.15

3) Discusión de propuestas de sesión 3

Síntesis de propuestas sesión 3 (a cargo de UDELAR): 11.30- 11.45

Presentaciones e intercambio sobre propuestas sesión 3: 11.45-12.45

Cierre a cargo de UDELAR: 12.45-13.0

Presentación del Director de la Policía Nacional (Síntesis) e intercambio posterior (la presentación completa se encuentra en el Anexo 2)

El Director de la Policía Nacional destacó, entre otros puntos, que la estrategia básica que se está adoptando pasa por la prevención, antes que a la represión, en base al conocimiento de las comunidades y con el apoyo de un fuerte sistema de información. Eso requiere profesionalizar la función policial, para lo que está mejorando la formación y selección de los funcionarios. Se trata de mejorar la calidad más que la cantidad de policías. Respondiendo a una inquietud de los presentes, se destaca que se trata de desdibujar el concepto de policía “cazador” y pasar a un concepto de policía preventor. La policía preventiva no lesiona derechos.

El despliegue en el territorio debe ser dinámico, centrado en lo preventivo, orientado por sistemas de información sobre el territorio, lo que requiere formas de operar flexibles. Se agrega que “se debe tener en cuenta el adecuado equilibrio de la defensa de los derechos humanos y el uso de la fuerza en situaciones críticas”. En estas tareas, el personal debe estar adecuadamente capacitado y contar con la asistencia de la tecnología disponible.

Otro punto mencionado es la importancia de la participación ciudadana, tanto para el autocuidado de las personas, como para dar a conocer las necesidades de la comunidad y el comportamiento del delito, que a su vez constituye el insumo para el trabajo de la policía. En ese sentido, las Comisarías estarán cumpliendo el rol de atender infracciones y conflictos vecinales, actuando como intermediario y aplicando, junto con otros actores, principios de justicia restaurativa.

Uno de los presentes plantea dudas sobre la policía comunitaria, que se ha discontinuado como unidad diferenciada en Montevideo. Se aclara que el rol de la policía comunitaria no desaparece, sino que pasa a ser el rol de la comisaría. Se trata de que no sea una especialidad, sino que forme parte del enfoque de toda la policía, ajustándose al escenario. En Montevideo es lo que se va a hacer con el enfoque denominado “policía orientada a problemas”. En el interior se continuará con lo que se estaba haciendo pero extendiéndolo a todo el cuerpo policial. También se continuará con ámbitos de intercambio y escuelas de seguridad.

Síntesis de propuestas discutidas en sesión 2

Organización	Título	Objetivos	Temas
Ejército Nacional	Propuesta para mejorar la seguridad pública	Brindar una oportunidad a jóvenes que no han realizado o terminado sus estudios y que no trabajan, de alejarlos de ambientes de extrema fragilidad social, que puedan derivar en actividades delictivas.	Preparar ciudadanos al margen de la actividad laboral y estudiantil, capacitándolos para actuar en situaciones de emergencia
Institución Kolping-	Podemos ver hoy el Uruguay del 2030? Y del 2050? - La familia célula básica de la sociedad.	No se plantean explícitamente	“Aportar a la cuestión del capital humano del futuro que empieza en la familia”

Discutidas en la sesión 3 (pendientes de la sesión 2)

Arquidiócesis de Montevideo: <i>Construyendo puentes entre los uruguayos</i>	
Objetivos	Temas o descripción
<p>Generar puentes para reconstruir el tejido social uruguayo.</p> <p>Contribuir a la creación de vínculos humanizantes entre grupos socioeconómicos que en la vida diaria no se relacionan.</p> <p>Generar experiencias de cooperación a nivel territorial entre organizaciones públicas y privadas.</p> <p>Brindar oportunidades de desarrollar capacidades para el trabajo colectivo</p> <p>Aprovechar los espacios públicos, favoreciendo la construcción de vínculos entre los vecinos de la zona</p>	<p>La propuesta busca contribuir a enfrentar el problema de la fragmentación social y segmentación territorial de la sociedad uruguaya.</p> <p>Posibles acciones:</p> <p>Desarrollar proyectos integradores con vecinos de distintas zonas de Montevideo.</p> <p>Realizar un llamado en torno a fondos concursables para la presentación de proyectos innovadores, de iniciativas que impliquen acciones.</p> <p>Lograr la participación activa de los vecinos en todas las etapas de su desarrollo y el aporte de fondos públicos, privados y trabajo voluntario.</p>

Fútbol en la calle: <i>Fútbol en la calle</i>	
<p>Mejorar la convivencia en los barrios</p> <p>Estimular el desarrollo personal y social a través de una actividad deportiva. Construir relaciones de respeto, cooperación, confianza y tolerancia.</p>	<p>El proyecto “Fútbol en la calle” se originó en la Mesa Local de Convivencia y Seguridad Ciudadana del Centro Comunal Zonal 3.</p> <p>Partió de un diagnóstico realizado con aportes de las múltiples instituciones vinculadas</p> <p>Algunos de los problemas identificados en nuestros barrios fueron: la violencia en las relaciones interpersonales, la discriminación de género, el aislamiento, la pérdida de los espacios públicos para la socialización de las y los vecinos.</p> <p>Organizaron un campeonato de fútbol en la calle.</p> <p>Eligieron la adolescencia para desarrollar la propuesta porque es una edad con frecuencia estigmatizada y con pocos espacios de recreación reconocidos</p>

Arquidiócesis de Montevideo: *Espacios de formación para la ciudadanía*

Objetivos	Temas o descripción
<p>Contribuir a la recuperación del tejido social.</p> <p>Mediante la formación y el empoderamiento de animadores comunitarios que colaboran en la construcción de una mejor convivencia ciudadana.</p> <p>Brindar oportunidades de formación para integrantes de las comunidades de los barrios más vulnerables interesados en impulsar y apoyar procesos de organización y participación ciudadana</p>	<p>Busca respaldar la labor que realizan diversas organizaciones en el territorio facilitando el acceso de vecinos a en espacios de formación.</p> <p>La propuesta pretende respaldar la labor que realizan diversas organizaciones en el territorio</p> <p>Los contenidos de la formación serán acordados previamente y adecuados a las necesidades y requerimientos locales.</p> <p>Cuatro áreas: Educación Intercultural, Educación Ética, Derechos Humanos, Paz y desarrollo.</p> <p>Planteo: Fondo para la Promoción de la Ciudadanía Activa con aportes de recursos públicos, privados y trabajo voluntario</p>

Objetivos	Temas o descripción
<p>Objetivo principal: analizar y definir el entorno de seguridad que surge como producto de la Inserción Internacional de nuestro país.</p> <p>Definir las amenazas presentes en el entorno de seguridad que deben ser atendidas por la Defensa Nacional</p> <p>.Establecer las medidas necesarias desde el punto de vista de la Defensa que permitan neutralizar las amenazas para crear condiciones de seguridad para el Desarrollo Nacional.</p>	<p>Se busca analizar las condiciones de seguridad que debe de materializar la Defensa Nacional para asegurar el Desarrollo en nuestro país.</p> <p>Particularmente:</p> <p>La neutralización de amenazas a la integridad territorial</p> <p>La protección de las líneas de comunicaciones en los espacios terrestre, marítimo y aéreo</p> <p>La protección de los recursos naturales y la infraestructura estratégica del país.</p>

Iglesia de Jesucristo de los Santos de los Últimos Días: <i>Espacio curricular “Mi familia”</i>	
Objetivos	Temas o descripción
No se plantean	<p>Proyecto de ley para establecer un espacio curricular obligatorio para la participación de la familia.</p> <p>Entre otras cosas, el proyecto establece:</p> <p>Espacios curriculares presenciales obligatorios para los adultos</p> <p>Espacios curriculares para que los adultos colaboren en la realización de una tarea domiciliaria junto al niño.</p> <p>Un espacio de actividades barriales para el niño.</p>

Discutidas en la sesión 3 (segunda parte)

<i>Policía de Paysandú: Presentación del trabajo que viene realizando la Jefatura de Policía con la puesta en práctica de las Mesas de Convivencias y Seguridad ciudadana</i>	
Objetivos	Temas o descripción
Presentar el trabajo que se viene realizando actualmente con la sociedad a través de las Mesas de Convivencia y Seguridad ciudadana.	Se presenta una experiencia positiva de relacionamiento de la Jefatura de Policía de Paysandú con actores de la sociedad civil y con otros organismos del Estado.
Lograr un efectivo acercamiento con la sociedad, fijándose como meta la solución de los problemas conjuntamente con los distintos actores sociales y la población.	El trabajo tiene el fin de acercar y articular con los demás organismos y organizaciones públicas y privadas, buscando solucionar los problemas que concierne a la seguridad y la convivencia en el Departamento de Paysandú.
meta la puesta en práctica de las mesas de convivencias y seguridad ciudadana	

CALE-SMA- Registro Nacional de Armas: *Integración de los organismos estatales para el registro, inspección y comercio de armas.*

Objetivos	Temas o descripción
Se busca lograr la trazabilidad del arma a partir del momento que se inicia el proceso de solicitud de importación (para armas nuevas) hasta su disposición final.	Se propone el desarrollo de un sistema informático que permita el acceso de información entre el MDN - MEF.(DNA). La reglamentación de la Ley N° 19.247, manteniendo las competencias de cada organismo, sería un objetivo intermedio

Dirección General de Información e Inteligencia Policial: *Aportes para la construcción de la Nueva Policía*

Objetivos	Temas o descripción
<p>Fortalecer (o Profundizar) los lazos entre la policía y la sociedad civil.</p> <p>Objetivos secundarios:</p> <p>Desestigmatización social de la policía</p> <p>Profundizar en:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Una política de seguridad en clave de derechos humanos - La capacitación de la policía. - Rendición social de cuentas (por ejemplo, evaluación de programas). - Información transparente. - Instancias de encuentro Policía y comunidad. 	<p>La propuesta pretende ir hacia un cambio de cultura institucional para hacerlas más “eficaces, responsables e inclusivas”.</p> <p>Se busca generar un espacio que convoque en primera instancia a diversas instituciones, a saber: Mides, Anep, Intendencias, Municipios, Ongs.</p> <p>Pero con la posibilidad de incorporar otros actores.</p> <p>Se espera como resultado generar los consensos necesarios para la elaboración e implementación de las políticas públicas, donde se evidencie lazos más robustos entre policía y comunidad.</p>

Asociación Cristiana de Dirigentes de Empresa (ACDE): <i>Generar mecanismos y procesos tendientes a la aplicación de modelos de gestión profesional en la dirección de las instituciones públicas</i>	
Objetivos	Temas o descripción
<p>Objetivo principal: lograr un cambio cultural en la actuación del administrador público, adaptando al sector público, en lo pertinente, prácticas aplicadas en las empresas tendientes a mejorar la gestión.</p> <p>Objetivos secundarios:</p> <p>Mejorar la formación del jerarca público</p> <p>Introducir la exigencia de reportes</p> <p>Introducir la exigencia de certificaciones</p> <p>Adaptar el marco legal</p>	<p>Adaptar y aplicar en las instituciones públicas (que se entiendan prioritarias) los mecanismos y procedimientos que utilizan todas las empresas para el logro de sus objetivos, con especial énfasis en aquellos que refieren a la eficiencia, la transparencia y la responsabilidad social.</p> <p>Se busca solucionar un problema generalizado en el sector público relativo a la gestión, buscando que la misma sea más eficiente y oportuna y pueda mostrar resultados concretos.</p>

Arquidiócesis de Montevideo: <i>Entre todos: convocatoria para un plan estratégico de convivencia ciudadana</i>	
Objetivos	Temas o descripción
Promover, organizar y coordinar con visión de largo plazo los esfuerzos nacionales al servicio de la convivencia ciudadana, mediante un Plan Estratégico surgido del mecanismo de diálogo social abarcativo.	<p>Se propone la formulación de un plan estratégico a través de etapas de revisión de marco normativo, diagnóstico, identificación de los fenómenos más importantes, análisis de causas, y fijación de prioridades, para luego pasar a su implementación. Incluye una etapa final de evaluación.</p> <p>Busca como resultado dar el paso inicial en un proceso, a partir de la designación de una Comisión, que actúe dentro del ámbito de la Presidencia de la República, con el cometido de redactar las bases de convocatoria de los distintos actores sociales y políticos, para elaborar un Plan Estratégico de Convivencia Ciudadana.</p>

Intercambio entre los participantes

Arquidiócesis de Montevideo:

Destacan que una de sus propuestas, “construyendo puentes”, se apoya en la “pedagogía del proyecto”, y pone el acento en el trabajar juntos, partiendo de la constatación de que los diferentes no se vinculan. Recuerdan la exposición del Dr. Portillo en la sesión anterior, señalando cómo los procesos de segregación residencial generan experiencias diferentes e imágenes del otro que son valorativamente negativas. También retoman la idea de espacios públicos autogestionados para vincularla a su propuesta. Por ejemplo, se pueden generar proyectos con jóvenes para un barrio, pero invitando a personas de otros lugares. De eso se trata el “construir puentes”. Mencionan que hay estudios que muestran que el racismo surge a edades muy tempranas, tanto como dos o tres años. Eso lleva a diseñar estos proyectos que procuran desaprender los estereotipos, para lo que

se requiere de un trabajo colectivo entre diversos actores. Uno de los objetivos debería ser el desarrollar actitudes autónomas en las personas, ya que esto es esencial para la generación de vínculos humanizantes. Estos proyectos intentan además desarrollar responsabilidad, compromiso con la obtención de los objetivos y sentido de solidaridad. Estas actitudes son las que se aprenden con mayor dificultad.

Otra de las propuestas que han presentado a la Mesa apunta a generar espacios de formación para actores locales. Esto parte de reconocer la experiencia de formación en ciudadanía que tienen muchas organizaciones. De lo que se trata es de identificar las necesidades que se requieren, y brindar oportunidades de formación. No se trata de instalar un equipo de formadores de la Arquidiócesis, sino de pensar entre todos los que van a trabajar en proyectos qué cosas se necesitan y elaborarlos juntos. La formación ciudadana, señalan, es necesaria y reclama un compromiso ético.

Una tercera propuesta de esta organización refiere a la convocatoria de un plan estratégico de convivencia ciudadana. Esta propuesta apuesta a no quedarse o centrarse en intervenciones concretas o demasiado particulares, sino tener una visión más general en la que poder enmarcarlas. Parten de que la convivencia es la armonización de los intereses individuales y colectivos. Un plan estratégico debería ser un conjunto de estrategias diseñado entre las instituciones públicas y los actores de la sociedad civil que están involucrados. Esto se fundamenta en que los problemas de valores son múltiples y tienen múltiples manifestaciones, y abarcan desde la intolerancia y la violencia familiar, hasta la pérdida de la cultura del trabajo y el estudio. Todo eso requiere estrategias a largo plazo, y por eso no se trata de una propuesta concreta sino de generar bases para convocar a pensar con una visión a largo plazo. Implica proyectos a largo plazo e inserción en sectores vulnerables.

Fútbol en la calle:

Como se vio en la síntesis, Fútbol en la calle es un proyecto que también intenta responder a la preocupación por la convivencia y busca generar ambientes recreativos y de interacción en el espacio público. Un aspecto que destacan es que el sistema de premios no está basado exclusivamente en el resultado, sino que toma en cuenta otros elementos como la calidad del juego y la forma de relacionarse. No hay jueces, sino mediadores que observan y otorgan puntajes. Luego del partido, los jugadores y mediadores intercambian opiniones sobre los puntajes. Ante una consulta de los

presentes, señalan que no hubo previsión de sanciones porque buscaron una forma alternativa de enfrentar la violencia. De hecho no hubo incidentes violentos en los siete años que llevan de práctica. Cuando hubo desencuentros se resolvieron entre participantes y mediadores. Además, no fue una propuesta focalizada: han participado jóvenes de liceos públicos, de INAU, de aulas comunitarias, etc. Tanto varones y mujeres. Destacan también que se trata de un proyecto con un presupuesto pequeño, y que muestra la potencialidad de la relación entre políticas y acciones de la sociedad civil. Ellos están solicitando concretamente apoyo del Estado, al que piden ser el “bastón” que apunte las capacidades que hay en los barrios. Subrayan que en muchos barrios existen esas capacidades, pero en cambio hay otros donde no están tan desarrolladas. En esos lugares es donde más se requiere el apoyo del Estado.

Institución Kolping:

Retoman la propuesta que habían comenzado a presentar en la sesión anterior, señalando que se debe seguir el principio de llevar más estado donde se necesita, y menos donde no se necesita. Al mismo tiempo, es necesaria la sociedad civil donde existan vacíos. Sin embargo, se percibe poco apoyo del Estado a las organizaciones de la sociedad civil. Generar o mantener las capacidades de organización es un desafío, en especial por la financiación. Hay experiencias en otros países que pueden servir de ejemplo, como el caso de Alemania, donde se devuelve por vía tributaria la aportación de estas organizaciones. Por esa razón sería importante tener una evaluación del retorno económico del trabajo voluntario en Uruguay. En algunos estudios se muestra que a veces es más eficiente que la ejecución directa por parte del Estado. Se reclama continuar el diálogo más allá de estas instancias.

Juradis:

Anticipan la idea de su propuesta acerca de la posibilidad de incorporar los jurados en los juicios. Señalan que el jurado popular no es necesariamente una institución garantista, una objeción que hay que tomar en cuenta en un momento en que parece dominar la búsqueda de la eficacia. No es así. Tiene ventajas debido a que los jueces son profesionales débiles, en el sentido de que pueden no sentirse respaldados para algunas decisiones (como por ejemplo en casos de legítima defensa). Entienden que las personas deben participar mucho más del proceso judicial. De ahí la importancia de los jurados. En Argentina y Brasil ya se está aplicando.

Señalan cierto escepticismo respecto a iniciativas que intentan resolver la violencia por medio del deporte u otras similares.

Por otra parte, entienden que los problemas de convivencia se reducen a un problema de solidaridad comunitaria, a una moralidad básica. El tema ético es controvertido, porque cambia mucho. Pero hay una moralidad del patrón, del empleado, de cada uno, que en definitiva es el verdadero edificio de la convivencia. Para el cual la policía tiene su función, y también el derecho, los abogados, etc.

Sindicato policial:

Refieren especialmente a las propuestas de Fútbol en la calle y de la Arquidiócesis. Observan que están pensados sobre todo para Montevideo. Se trata de que se aplique en todos los departamentos. En especial porque se tiende a estigmatizar a los jóvenes. Subrayan que no están presentes muchas propuestas e iniciativas que existe y se desarrollan en el interior. A esto algunas organizaciones presentes aclaran que están realizando acciones también en el interior del país.

Respecto a las Mesas de convivencia, entienden que las instituciones no incentivan la participación. A las mesas van solo cuatro o cinco vecinos o representantes de organizaciones, pero otros vecinos no se enteran. Las instituciones no promueven la participación por temor a cosas que se puedan decir en las Mesas, y no difunden la información. El aporte de la policía comunitaria permite ampliar la difusión en algunos barrios. Pero más allá de la crítica, entienden que las Mesas son útiles porque permiten mejorar la comunicación.

Un aspecto adicional que señalan es la estigmatización de la policía. La policía, subrayan, es parte de la sociedad, y los policías viven como los demás.

Asociación Cristiana de Dirigentes de Empresa:

Recuerdan que el apoyo a la sociedad civil no es solo tarea del Estado; sino que también las empresas tienen una responsabilidad social de apoyo a este tipo de iniciativas. Sugiere que sería posible involucrar a pequeñas empresas en proyectos a realizar en el entorno. Algunas de las organizaciones que han realizado proyectos señalan que, en efecto, en muchas ocasiones se ha podido contar con apoyo de empresas de la zona.

También esta organización coincide con la necesidad de continuar el diálogo y presentar los proyectos en otras mesas. Aclararan que presentan su propuesta –referida a mejorar las herramientas de gestión en las organizaciones del Estado- en esta mesa porque el Objetivo de Desarrollo Sostenible hace referencia a lograr instituciones más justas. Plantean la necesidad de evaluar y estudiar cómo llevar adelante las políticas. En particular, es muy importante medir resultados. Existen posibilidades de mejora de la gestión pública si se integra un estudio exhaustivo de cómo hacerlo, con indicadores que permitan no solo ver lo que se hace sino lo que se logra. Herramientas que definan claramente los objetivos y los clientes. Se trata de lograr un cambio cultural en el gestor público, aplicando instrumentos que son útiles en las empresas y apostando a mejorar la formación del jerarca público, incluyendo la exigencia de certificaciones.

Dirección General de Información e Inteligencia:

Aclaran que su presentación no es tanto un proyecto nuevo, sino que buscan profundizar en las líneas que viene proponiendo el Ministerio del Interior, en particular la conformación de una nueva policía. Se trata sobre todo de cerrar la brecha entre diseño e implementación de las políticas. A veces hay un alejamiento entre el discurso de los derechos humanos inherente al paradigma de la seguridad ciudadana, y la práctica cotidiana de la institución. Eso se nota en el uso cotidiano de algunos términos como “pichi”. Si los policías no están convencida de que cada persona merece el mismo trato que cualquiera, el discurso no se traduce en la práctica. Por eso es importante el monitoreo constante.

Dr. Álvaro Portillo (MVOTMA):

Recuerda que existen dos herramientas importantes no muy utilizadas. Una lo constituyen los espacios urbanos multipropósitos, que el Estado puede generar, pero cuyo mantenimiento y actividad requieren involucramiento de la sociedad civil. La segunda herramienta es la ley de promoción del deporte, que está subutilizada, y que puede canalizar apoyos de empresas para proyectos de integración a través de actividades deportivas.

Ministro Eduardo Bonomi:

Aclara que las iniciativas que se han presentado a la Mesa de Seguridad y Convivencia no fueron elegidas. Sin duda existen otras experiencias, pero no se han presentado. Por

ejemplo, Mundo Afro realiza en el interior experiencias de fútbol con adolescentes, con un sentido similar a la experiencia que se presentó por parte de la Organización Fútbol en la calle, así como otras llevadas adelante por policías comunitarios.

Agrega que es posible que quede una red que se siga reuniendo más allá de las reuniones formales del Diálogo Social.

Ejes del diálogo de la sesión 3

A lo largo de la jornada se han notado algunos temas recurrentes en el intercambio. Algunos ya han sido mencionados en sesiones anteriores, y se han incluido en las relatorías correspondientes. Aquí se sintetizan cuatro puntos no habían sido destacados antes.

1) La importancia de encontrar una articulación adecuada entre acción del Estado y acción de la Sociedad Civil.

Algunas organizaciones son explícitas al señalar que emprenden iniciativas de promoción de convivencia con muy escasos recursos y que requieren apoyo del Estado para sostenerlas, sin perjuicio de que –como se ha señalado- también las empresas privadas tienen un rol a cumplir. Existe la aspiración de encontrar fórmulas concretas para articular el gasto público y las acciones de grupos más o menos informales de la sociedad civil de manera eficiente, o para mejorar el uso de los instrumentos ya existentes.

2) La necesidad de articular las iniciativas de la sociedad civil en estrategias a largo plazo.

La articulación del Estado, las empresas y la sociedad civil puede ser vinculada a la necesidad de enlazar las iniciativas particulares o locales en una estrategia de largo plazo, que se construya de forma participativa. En ese sentido, el Estado tendría también un rol en la generación de las bases para que esto se haga posible.

3) El interés de las organizaciones en mantener instancias de diálogo y participación.

En paralelo a lo anterior, varias organizaciones reclaman mantener instancias de intercambio una vez que el diálogo social concluya. También se hace necesario buscar formas de garantizar la participación –por ejemplo, tomando en cuenta las necesidades del interior del país- y al mismo tiempo ampliar el acceso a la información.

4) La gestión del Estado y su reforma como parte del problema

De forma más o menos explícita, la gestión del Estado estuvo en el intercambio, debido a que los problemas de convivencia y la participación de la sociedad civil en su atención requieren capacidades de los organismos públicos que no necesariamente son las que ha tenido tradicionalmente. Es relevante señalar que también las nuevas formas de gestión de la Policía pueden requerir transformaciones importantes de ese organismo. Un aspecto destacado por una de las organizaciones es la necesidad de tener buena información y de evaluar los resultados de las acciones.

Relatoría sesión 4

Introducción

Esta relatoría presenta una síntesis de la estructura y contenidos de la última sesión correspondiente a la Mesa 6 (Seguridad y Convivencia Ciudadana) del Diálogo Social, realizada el martes 1° de noviembre del presente año en el Salón de Actos del Centro de Formación Penitenciaria, entre las 9 y las 13 horas. El Diálogo Social constituye una iniciativa de la Presidencia de la República con el propósito de generar ideas para el Uruguay del futuro en base a un encuentro amplio y participativo de la sociedad uruguaya.

La cuarta sesión de la Mesa 6 sobre Seguridad y Convivencia Ciudadana estuvo dedicada principalmente al tema de la privación de libertad. Se dividió en dos partes. En la primera parte se realizó una presentación de la Dirección Nacional de Apoyo al Liberado (DINALI) y de autoridades del Instituto Nacional de Rehabilitación (INR). También se hizo una presentación de la Jefatura de Policía de Paysandú, que había quedado pendiente de la sesión anterior.

En la segunda mitad hicieron sus presentaciones las organizaciones, y luego se abrió el intercambio entre los presentes.

A la tercera sesión concurrieron 10 organizaciones sociales. La lista de instituciones y organizaciones (que totalizan 20) presentes en esta sesión se incluye en el Anexo 1.

La relatoría presenta en primer lugar la estructura que tuvo la sesión. En segundo lugar se presenta una breve síntesis de la exposición de las instituciones invitadas (DINALI e INR). Luego se presenta la síntesis de las propuestas presentadas por las organizaciones, y luego un resumen del intercambio general.

Estructura de la sesión

La sesión se estructuró de la siguiente forma

1) Primera parte

Presentación inicial de UDELAR:	9 hs- 9.15
Síntesis de propuestas previstas para sesión 4:	9.15-9.30
Presentación de Directora de DINALI.	9.30-9.45
Presentación de Dirección del INR.	9.45- 10.00
Intercambio sobre propuestas y presentaciones	10.00- 11.00
Corte:	11.00-11.15

2) Segunda parte

Síntesis general (a cargo de UDELAR):	11.15- 11.30
Presentaciones de la sesión 4:	11.30- 12.00
Discusión final y cierre:	12.00-12.45
Cierre a cargo de UDELAR:	12.45-13.00

Por razones de tiempo, la síntesis general a cargo de la UDELAR no se llevó a cabo, y será presentada con el informe final.

Presentación de la Directora de la Dirección Nacional de Apoyo al Liberado (Síntesis):

La dirección Nacional de Apoyo al Liberado (DINALI) fue creada recientemente a partir del antiguo Patronato de Liberados y Encarcelados. El objetivo es lograr una buena articulación de políticas sociales. Hay procesos de articulación que deben ser mejorados para el 2030. Un articulado que impida que la gente se caiga. Se viene de procesos históricos muy complejos, de una crisis económica muy fuerte, de procesos de marginación, de gente que no conoce otra cosa que la cárcel y la marginación. Frente a eso, las respuestas inmediatas no funcionan.

Debe entenderse que el conflicto no se acaba con el procesamiento y la prisión. Cuando salen de la prisión, las personas salen con una fractura. Cerca del 50% de la gente en

calle son personas que han pasado por la cárcel. Al salir, es muy difícil que consigan donde comer, donde vivir, donde comer.

Las contribuciones al delito son más amplias de lo que se suele percibir. Se contribuye sosteniendo el negocio ilegal al comprar cosas robadas, por ejemplo.

El objetivo es diseñar e implementar políticas de inserción. Desarrollar dispositivos de intervención que favorezcan la autonomía y la reafirmación personal. Generar espacios que fortalezcan las habilidades individuales y sociales, a través de un proceso de promoción educativa que promueva la inserción socio laboral. Todo esto no puede ser hecho solo por el Ministerio del Interior ni por DINALI. Se necesita del apoyo de todos, privados y públicos.

Destaca la habilitación legal para crear una fundación que permita generar emprendimientos y canalizar la venta de producción realizada por liberados. DINALI ya tiene instrumentos que le permiten contratar personas para prestar servicios a terceros, haciendo un seguimiento con profesionales de psicología, trabajo social, etc.

Se han dividido funciones con el INR que se encarga de los privados de libertad, y con el MIDES que se encarga de las familias. DINALI toma lo más complejo que es apoyar a la persona liberada, que carga con los antecedentes y el estigma. En particular, el día siguiente a la liberación es complejo y es necesario atender los dos o tres primeros meses que es cuando se dan las reincidencias. Por eso se hace una experiencia de residencia temporal para liberados recientes que no tienen dónde ir, y se está pensando en pensiones que puedan ser autogestionadas luego de un proceso. También hay otros proyectos como generar un taller de capacitación, para lo que se está trabajando con INEFOP, PIT CNT, etc.

Autoridades del INR:

El debate penitenciario se inscribe en el debate más amplio sobre la seguridad. Pero se debe discutir el qué y el para qué de la cárcel. Se ha usado la cárcel como la herramienta para dirimir conflictos sociales mucho más complejos de los que ella puede resolver.

Destacan que se está trabajando para que la sociedad civil pueda comenzar a participar de la gestión de la privación de libertad. Y adecuar a las nuevas políticas que se van a implementar con el nuevo código del proceso penal. Esto implica mejoras en la

capacitación, el desarrollo de infraestructura y del personal. El objetivo es lograr que las personas vuelvan a la sociedad de la mejor manera posible.

Se necesita una reglamentación para el INR pensando en una futura descentralización. Se necesita legislación de segundo orden para regular el funcionamiento de la privación de libertad y de las medidas alternativas, como también por ejemplo con relación a la regulación del trabajo en cárcel.

Se está trabajando para un enfoque sistémico de la privación de libertad tomando especialmente en consideración transversalidades ineludibles como son la del género y las diversidades múltiples que complejizan la situación.

La política debe ser intersectorial. Hay que abandonar la endogamia de un sistema autónomo.

Un aspecto clave son los proyectos productivos para facilitar oportunidades de trabajo para las personas privadas de libertad, que generen recursos para la institución.

Síntesis de propuestas discutidas en sesión 4

Policía de Paysandú: Presentación del trabajo que viene realizando la Jefatura de Policía con la puesta en práctica de las Mesas de Convivencias y Seguridad ciudadana	
Objetivos	Temas o descripción
Presentar el trabajo que se viene realizando actualmente con la sociedad a través de las Mesas de Convivencia y Seguridad ciudadana.	Se presenta una experiencia positiva de relacionamiento de la Jefatura de Policía de Paysandú con actores de la sociedad civil y con otros organismos del Estado.
Lograr un efectivo acercamiento con la sociedad, fijándose como meta la solución de los problemas conjuntamente con los distintos actores sociales y la población.	El trabajo tiene el fin de acercar y articular con los demás organismos y organizaciones públicas y privadas, buscando solucionar los problemas que concierne a la seguridad y la convivencia en el Departamento de Paysandú.
Meta: la puesta en práctica de las mesas de convivencias y seguridad ciudadana	

MDN-Dirección Nacional de Sanidad: Generaciones, empoderamiento de Mujeres y Niñas, salud sexual y reproductiva en las Fuerzas Armadas.

Objetivos	Temas o descripción
No se plantean	<p data-bbox="470 338 1316 450">Señalan los problemas generados por la inequidad de género en temáticas como adolescencia y juventud, derechos sexuales y reproductivos, violencia de género, violencia doméstica</p> <p data-bbox="470 472 1316 584">La propuesta sostiene la importancia y necesidad de incorporar en los planes de estudio de las Escuelas, Institutos, y Cursos de Instrucción Militar, de temas como:</p> <p data-bbox="470 607 1316 663">Educación en DD.HH.</p> <p data-bbox="470 685 1316 741">Género y Generaciones</p> <p data-bbox="470 763 1316 819">Empoderamiento de la mujer y la niña.</p> <p data-bbox="470 842 1316 898">La Equidad de Género y Salud Sexual y Reproductiva</p>

Intendencia Departamental de Treinta y Tres: Prevención y visibilización de la Violencia de género	
Objetivos	Temas o descripción
Sensibilizar a la población sobre las situaciones de violencia de género, trabajar en prevención y visibilizarlo.	<p>Se propone el trabajo con grupos heterogéneos de todas las edades, para alcanzar un cambio cultural mediante la promoción de pautas de relacionamiento no violentos.</p> <p>Talleres multidisciplinarios en sensibilización y prevención.</p> <p>Desarrollados en la ciudad capital y en las localidades del Departamento (Cerro Chato, Santa Clara, Vergara, Isla Patrulla, Charqueada entre otras).</p>

INR Punta Rieles: Ciudadanos privados de libertad hoy, ciudadanos activos del mañana	
Objetivos	Temas o descripción
Fortalecer el sistema educativo existente en las UIPPL de Uruguay, ampliando cobertura y oferta educativa.	Parten de la percepción de que conviven dos grandes abordajes distintos en privación de libertad: la concepción de penalizar o la de rehabilitar al sujeto que cometió un delito
Aportar herramientas para la inserción e integración social.	Necesidad de trabajar en las Unidades de Internación desde una perspectiva de derechos humanos.
Desarrollar diferentes niveles y propuestas educativas	Buscan dar a conocer la propuesta Educativa de la UIPPL Nro. 6 “Punta Rieles”.
Que las personas privadas de libertad participen del diálogo social	Y pensar estrategias que permitan trabajar hacia la construcción de competencias en actitudes, conocimientos, herramientas de apoyo para posibilitar la integración
Fomentar su ciudadanía y hacer presente su “voz” en la sociedad “extra-muros”.	

Kolping /Caritas: Programa convivencia sin violencia – Escuelas de Perdón y Reconciliación	
Objetivos	Temas o descripción
<p>Promover a través de una cultura de paz, la rehabilitación de la población carcelaria y su futura reinserción laboral</p> <p>Incluir en ese proceso a la familia del privado de libertad, guardias y población vinculada al ámbito carcelario en general</p>	<p>Proponen el modelo de las Escuelas de Perdón y Reconciliación (ESPERE) aplicado en cárcel Las Rosas.</p> <p>Consiste en grupos de 15 a 30 personas que a través de un proceso pedagógico de unas 40 horas, reinterpretan un acontecimiento doloroso de su pasado, inmediato o remoto, de-construyen la imagen del enemigo –ofensor y generan narrativas nuevas para superar el dolor y los sentimientos de rencor, miedo y tristeza que provocan la venganza y paralizan el desarrollo individual y comunitario.</p> <p>Aplica una metodología multi-variada y gradual. Trabaja cinco dimensiones del ser humano: cognitiva, emocional, comportamental – actitudinal, comunicativa y trascendente.</p>

Comité Central Israelita: Educación para prevención del racismo y la xenofobia	
Objetivos	Temas o descripción
<p>Fortalecer mediante un plan educativo formal, las acciones y políticas públicas dirigidas a erradicar el Racismo y toda forma de Discriminación e Intolerancia.</p> <p>Resultados esperados:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Plan Nacional Educativo contra el Racismo y la Discriminación Elaborado 2. Planes Educativos Implementados 3. Plan de Comunicación que visibilice las políticas públicas en derechos humanos. 4. Manual de uso del lenguaje en los Medios de Comunicación 5. Sistema de Monitoreo de las prácticas sociales discriminatorias de la sociedad uruguaya implementado 	<p>Pretende desde la Educación y la Comunicación formar individuos tolerantes, que contribuyan a la construcción de una ciudadanía y de una sociedad diversas e inclusivas.</p> <p>Dos áreas fundamentales:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Educación formal y no formal: proponen la inclusión en planes nacionales de temas, éticos, de derechos humanos, paz y democracia. Componente fundamental: reconocimiento y valoración de la pluralidad cultural 2) Medios de comunicación: uso de lenguaje adecuado en todas acciones de difusión y comunicación que no promuevan y eviten incitar el odio y la discriminación desde una posición privilegiada

Centro de Participación Popular: Adolescencia, sociedad y seguridad ciudadana: Las cuentas pendientes luego del plebiscito del 26 de octubre de 2014.	
Objetivos	Temas o descripción
<p>No se plantean</p> <p>Sin embargo, proponen instalar la discusión acerca de:</p> <p>Los proyectos pedagógicos durante el cumplimiento de la medida de privación de la libertad (en jóvenes)</p> <p>El apoyo en el proceso de reintegración social</p> <p>El abordaje y el trabajo en red con la familia y los centros educativos, culturales y de salud</p> <p>La capacitación de los operadores judiciales, sociales y policiales, entre otros.</p>	<p>Realizan un análisis del proceso de discusión alrededor del plebiscito para incorporar en la constitución la baja de la edad de imputabilidad.</p> <p>En particular, sostienen una postura crítica contra la iniciativa, que entienden manifiesta la penetración del discurso punitivo en la sociedad.</p> <p>Al tiempo de cuestionar la justificación y pertinencia de la medida no aprobada, señalan que aunque se señala a los jóvenes de responsables de la violencia, en realidad los niños y jóvenes son gran parte de aquellos que la sufren.</p>

Institución Juradis: Participación popular en la administración de justicia y seguridad ciudadana	
Objetivos	Temas o descripción
(Implementar) Jurados populares en su estructura clásica, como forma de participación ciudadana en la administración de justicia	Han presentado un proyecto de ley para habilitar la introducción de jurados populares como forma de promover la participación ciudadana en la Justicia.
Participación judicial de las víctimas con derechos procesales amplios.	Los jurados actuarían en “casos difíciles” (legítima defensa, feminicidio).
Eliminación del anonimato en los procesos penales. Habilitación a la prensa.	Juicios penales públicos por audiencias, en sistema oral y acusatorio integral.
Implementación de una política general de Estado para la formación en derechos humanos y seguridad ciudadana en educación formal y en la extensión comunitaria.	Habilitar el juicio penal abreviado, la transacción homologada judicialmente y el proceso monitorio penal para el descongestionamiento de causas penales.
	Instrumentación de protocolos generales de persecución e investigación criminal dictados por la Fiscalía de Corte de la Nación para la actuación de policías y fiscales.-

Intervenciones

Policía de Paysandú

Se relata la experiencia de la policía de Paysandú. Partieron de una situación en la que entienden existe poca confianza de la población hacia la policía. Se dispusieron entonces tres líneas de acción: patrullaje disuasorio con respuesta inmediata, acercamiento con la sociedad y capacitación. Para el acercamiento con la sociedad apostaron a las Mesas, llegando a constituir unas 45 mesas en todo el departamento, incluyendo zonas rurales muy alejadas donde la presencia del Estado es la policía y la maestra. En estas instancias se plantean muchas demandas, y se actúa canalizando aquellas que no caen en la competencia de la policía. También se instrumentan instancias para explicar a la ciudadanía qué es lo que hace la policía, ya que muchas veces hay desconocimiento.

Se trabaja diferente en las ciudades más grandes que en las zonas rurales, ya que las problemáticas son diferentes. En ciudades aparece un problema de convivencia. Hay problemas de tolerancia, de oportunismo (como cuando se compran cosas robadas). Hay problemas de discriminación hacia los jóvenes de parte de los mayores, que expresan dificultades para compartir la convivencia en espacios públicos.

Institución Kolping /Caritas Uruguaya

Presentan en forma conjunta un modelo de programa para personas privadas de libertad, las Escuelas de Perdón y Reconciliación (ESPERE) que han aplicado en la cárcel Las Rosas. Se trata de trabajo en grupos de 15 a 30 personas, por medio del cual se intenta generar un cambio de relato que promueva modificaciones en los sentimientos de rencor y miedo que están asociados a los eventos de violencia. Lo vinculan a procedimientos de justicia restaurativa.

Experiencia educativa Punta Rieles

Se presenta la experiencia educativa que se lleva a cabo en la unidad 6 “Punta Rieles”. Se trata de pensar estrategias que permitan trabajar hacia la construcción de competencias que posibiliten la integración.

Institución Juradis

Presentan su propuesta respecto a instalar los jurados populares como forma de abrir la participación de la ciudadanía en la administración de la justicia. Estos jurados actuarían en casos difíciles, y en el marco de juicios penales públicos por audiencias, en sistema oral y acusatorio integral. Señalan la existencia de antecedentes en Argentina.

Ex privado de libertad

Describe las condiciones de reclusión y las dificultades para encontrar trabajo una vez en libertad. Destaca el proyecto de Punta Rieles por el que pasó, donde no había rejas ni barrotes, sino que le enseñaron a trabajar, y eso le permitió adquirir hábitos para el trabajo. Sin embargo, a la salida no encontró apoyos, señalando por ejemplo que no sabe dónde queda DINALI. La compara con otras cárceles donde predomina el encierro, señalando que funcionan como campos de concentración. Por otra parte, entiende que cambiaron los códigos de los presos: antes existía apoyo, solidaridad entre presos, ahora hay robos y violencia entre ellos. Las personas cada vez salen peor de las cárceles.

Entiende que nada se soluciona “tirando plata y comida para adentro de las cárceles”. La solución es trabajo y estudio.

Amanecer en el campo

Señala la existencia de fragmentación institucional en la coordinación entre rehabilitación y educación. Le preocupa: en lo que se hace por parte del estado, las empresas o las OSC no se consideran los Objetivos del Milenio. Menciona experiencia en Perú, donde existen programas que vinculan a las personas privadas de libertad con los que no están privados de libertad y la reinserción se piensa considerando los talentos de personas privadas de libertad. Sugiere pensar cómo alinear las políticas de desarrollo con los OM y cómo se consideran a las personas privadas de libertad en este panorama. Señala que a nivel mundial va a ver cada vez más la cantidad de gente en cárcel.

ASFAVIDE

Subraya que no se ha tomado conciencia respecto a qué hacer con los que salen, y señala el papel de la dignidad. Destaca experiencia de Punta de Rieles, pues allí se aprende a convivir. Hay que dar a los que salen de la cárcel posibilidades cuando salen, no alcanza con rehabilitación adentro de las cárceles. Cuando salen no suelen tener nada, ni siquiera lugar para regresar. Toda la sociedad debe apoyar esos procesos.

Director del COMCAR

Reivindica el trabajo del COMCAR, y señala que la cárcel de Punta Rieles reúne a los presos con mejor comportamiento. Pese a las dificultades, en COMCAR tienen proyectos de trabajo para la reinserción. El 10% de las personas privadas de libertad está en el Polo industrial. Entiende que el encierro no es el camino. Hay que trabajar para que el encierro cada vez sea menor.

Fundación Casa de los Lamas

Recomienda escuchar sobre los modelos exitosos para luego replicarlos. Se pregunta por qué experiencias como las mesas ciudadanas y la policía comunitaria se han ido retirando. Señala la necesidad de buscar cómo evaluar las diferentes experiencias, y con qué indicadores.

Director de Unidad 24

Destaca la descentralización y el trabajo en el interior. Hay brigadas de acción comunitarias. Destaca la articulación con otras instituciones como las intendencias y el MIDES para la búsqueda de trabajo para las personas privadas de libertad.

Director de la Unidad 3

Señala que la unidad 3 aloja personas de todo el país. El noventa por ciento de la población quiere participar en programas.

Asociación “Palmares”

Debe verse a las cárceles como un sistema productivo para el propio estado, lo que permitiría ahorros significativos. Lo que se le da a la salida es insuficiente. El estado tiene límites para dar salidas laborales.

Servicio de Extensión Universitaria (SCEAM - UdeLaR)

Señala que a lo largo de la sesión hubo poca discusión respecto a cómo lograr un sistema penitenciario acorde a los desafíos de los años 2030 o 2050. Queda la interrogante sobre cómo modificamos el sistema penal.

Cámara de Empresas de Seguridad

Proponen lo que consideran un nuevo concepto: “cultura de la seguridad”. Se trata de un concepto integrador, a construir y desarrollar. El fin es desarrollar una cultura de la solidaridad. No existe desarrollo sin seguridad, y esta debe basarse en la solidaridad social. El lugar de una persona que comete delitos es la cárcel y esta debe darle la oportunidad de reformarse, o re insertarse a través de la educación y el trabajo. Este último debe ser obligatorio para las personas privadas de libertad. Deben aprender oficios, arte y ciencia, y se debe asegurarle trabajo a su salida. El estado debe darles trabajo, y debe comprarles su trabajo. Ayudarlos a ser empresarios, cooperativistas, etc. Y mientras trabajan en la cárcel su salario deben ahorrarlo para su salida. Entienden que el sistema de cárceles debe estar fuera de la órbita del Ministerio del Interior, por ejemplo en un Ministerio de Justicia. Tal vez con una policía especializada en cárceles.

Intercambio general entre los participantes

En el intercambio final surgieron posiciones encontradas sobre algunos temas.

Una de las posiciones entiende que al hablar de reformar y reeducar, parece que se hablara de cosas. En particular, choca el tema de la obligatoriedad del trabajo para las personas presas. La obligación y disciplina no deberían ser las bases de una política para privados de libertad o para una política de seguridad.

También se señala que no es razonable la pérdida de derechos civiles (como el de asociación) y políticos fuera de lo estrictamente referidos a la restricción ambulatoria.

Surgen críticas respecto a la estructura carcelaria existente y los proyectos en construcción, en especial el megacentro de Punta Rieles.

Se señala que la regulación laboral de las personas privadas de libertad que trabajan no es clara. Trabajan en negro, con aspectos que no fueron bien discutidos.

Ministro del Interior, Eduardo Bonomi

En el cierre, el ministro señala su discrepancia con algunas de las críticas que se hicieron, y convoca a las organizaciones a continuar el diálogo con el Ministerio.

Ejes del diálogo de la sesión 3

Uno de los aspectos más controvertidos del debate en la sesión 4 refirió a posiciones morales respecto a las personas privadas de libertad. A grandes rasgos, las posiciones se dividían entre aquellas que reivindicaban el ejercicio de la autoridad como forma de obligar a la disciplina y la adopción de valores de trabajo y solidaridad, y aquellas que reivindicaban el respeto a la autonomía de las personas privadas de libertad. Para los primeros, no abdicar del del ejercicio de autoridad es una obligación, no una opción, lo que se manifiesta en la metáfora de la obligación de los padres hacia los niños. Los padres deben imponer límites, de lo contrario caen en la irresponsabilidad. Para los segundos, el ejercicio de imposiciones fuera del acuerdo de los involucrados puede verse como una forma de intolerancia.

Este debate moral se traduce en algunas cuestiones prácticas, como por ejemplo si el trabajo en las cárceles debe ser obligatorio o no, y sobre qué tipo de regulación laboral debe existir.

Otro elemento sobre el que no hay resolución sencilla es el objetivo que deben perseguir las cárceles. Como han señalado las autoridades, nunca ha habido un debate explícito sobre qué fines persigue la institución penitenciaria, y en los hechos existe una tensión entre dos objetivos: la rehabilitación y el control. Aunque en principio no son contradictorios, en la práctica pueden oponerse, ya que las medidas de control (el uso de rejas, alambrados, restricción de movilidad y horarios, etc.) puede conspirar con el desarrollo de actividades que lleven a la rehabilitación.

Finalmente, un tercer elemento es el tipo de apoyo que debe recibir la persona que es liberada de la prisión. La mayor parte de las manifestaciones sobre el tema refieren a las dificultades para lograr inserción debido a múltiples obstáculos que enfrentan los liberados: estigma, pérdida de capacidades, falta de redes, etc. Muchas propuestas apuntan a la generación de oportunidades laborales, pero se señala también la existencia de otros aspectos a resolver, como es principalmente el asegurar un lugar de residencia para muchas de estas personas.

Listado de participantes

Mesa 6	
Institución	Representantes
Amanecer en el Campo	Noe Mendez
ANTEL	Nelson Boffa
Asoc. Palmares	Freddy Iribarne
Asociación Cristiana de Dirigentes de Empresa (ACDE)	Carlos Borba
Asociación de Víctimas y Familiares de la Delincuencia - ASFAVIDE	Graciela Barrero
Cámara Nacional de Comercio y Servicios del Uruguay	Oscar Hernández
Caritas Uruguay	Elsa Musso

CEFOPEN	Laura Britos
CNCYS	Oscar Hernandez
Comisión Sectorial de Extensión y Actividades En el Medio (CSEAM – DDHH)	Gabriela Pasturino
Comisionado Parlamentario para el Sistema Penitenciario	Juan Miguel Petit
Comité Central Israelita	Marcelo Erlich
	Gabriela Fridmanas
Concejo Vecinal Zona 4 Municipio CH	Gustavo Bacigalupi
DINACY	Jhon Manzzi
DINALI	Luis Mautone
Dirección General de Información e Inteligencia Policial	Carlos Gobba
Dirección Nacional de Apoyo al Liberado- Ministerio de Interior	Verónica Docampo
Departamento Genero y Diversidad (INR)	Paula Lacaño
Ejército Nacional	Miguel Giordano
	Yamandú Lessa
Ejército Nacional- CALE-SMA- Registro Nacional de Armas	Eduardo Porciuncula
ENU	Jorge Fernandez
ENU	Daniel Olivera
Estado Mayor de la Defensa (ESMADE)	Sandra de Souza
Estado Mayor de la Defensa (ESMADE) Secretaría Permanente del Consejo de Defensa Nacional (CODENA)	Rosario Rodríguez
Facultad de Derecho	Marcela Brignoni
Federación Uruguaya de Yachting a Vela	Julio César Lestido
FHUCE/PTA DE RIELES	Marcelo Reyes

FHUCE-INR	Eugenia Rubio
FHUCE-UDELAR	Mary Balsamo
Fundación (en formación) Casa de los Lamas	Darío Nieto
Fundacion Casa de los Lamas	Roxana Berois
Fútbol en la Calle	Emma Guisande
Iglesia Católica Apostólica Romana (Arquidiócesis de Montevideo)	Laura Álvarez
	Elena Bicera
	Rosario Hermano
INR	Antonny Vallejo
	Juan Lanzaro
	Marcio Dávila
	Edmundo Camejo
	Nathalia Arrua
	Flora Lopez
	Sebastian Carbajal
	Eldalio Menyou
	Luis Rosas
	Nestor Kouliyan
	Lidia Ramos
	Florencia Capdevielle
	Marisel Ríos
	Laura Raymundo
	Jesus Grez
	Victor Gomez
	Hector Gargano
	Henry Fagúndez
	Ulises Rodríguez
	Adriana Acosta
	Cecilia Eula
	Gonzalo Moreira
	Carlos Semperena
	Marcelo Buglione
	Alejandro Chaves
	María Samurio
	Pablo Ferreira
	Fabio Montes de Oca
	Pablo Beltrame
	Edison Nuñez
Gabriela Ferreira	
Victoria Mansilla	
Christian Russi	

	Jairo Silva
	Gonzalo Larrosa
	Monica Molina
	Rosario Peralta
	Leticia Salazar
	Ramiro Araujo
	Martin Valdez
	Alejandro Valecke
	Cecilia Vega
	Patricio Tierno
	Alejandro Carballo
	Carlos Altez
	William Avila
	Maika Castillo
INR – Coordinación de Educación y Cultura	Maria José Palavecino
	Joselin Romero
Jefatura Paysandú	Walter Mendaño
	Ana Bitancourt
Junta Departamental de Montevideo	Rodríguez, Delia
JURADIS	Carlos Aparicio
	Alfredo Fernandez
Kolping	Antonio Silva
Kultura - Cooperativa de Trabajo	Walter Ríos
Ministerio de Educación y Cultura	Patricia Banchemo
Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente	Álvaro Portillo
Ministerio del Interior	Gerardo Leyes
	Alvaro Mariño
	Miguel Mariño
	July Zabaleta
	Lucía Barboza
Parlamento	Bolívar Moreira
PITCNT	Mario Rosas
	Esteban Morales
Radio Uruguay	Fabian Albin
Servicio de Comunicación Audiovisual	Pedro Ramela
	Adriana González
	Rodrigo Márquez
Sindicato Médico del Uruguay (SMU)	Alejandro Álvarez
Sociedad Civil Vecinos Alerta de	Beatriz Álvarez

Parque Batlle	Leonardo Traversa
Sociedad de Arquitectos	María Jorge
	Alvaro López
Sociedad de Fomento y Defensa Agraria	Estanislao Chiazzaro
Sociedad de funcionarios policiales en actividad y retirados de la admin. central - Sindicato Policial (SUPU)	Alejandro Alvarez
	Miguel Barrios
	Roberto Cardozo