

Seguridad ciudadana convivencia democrática

Jornadas de formación sindical 2024

Corriente Sindical Articulación

Julio-agosto de 2024

Introducción

Este documento contiene algunas líneas conceptuales para contribuir al análisis del estado actual de la seguridad ciudadana, las violencias y la convivencia democrática en la sociedad uruguaya, con especial énfasis en el papel de los sindicatos en estas circunstancias. Al recurrente concepto de *seguridad ciudadana* se incorporó la referencia a *convivencia democrática*, asociada a la calidad de las relaciones personales entre las y los habitantes, y, a la vez, a los vínculos de estos con el Estado.

La estructura del trabajo abarca: (1) antecedentes; (2) lecciones aprendidas de la experiencia uruguaya e internacional en la temática; (3) propuestas de un marco conceptual para las políticas públicas sobre seguridad ciudadana y convivencia democrática; (4) propuestas para medidas específicas en el corto y mediano plazo.

1. Antecedentes. El contexto político, social, económico y cultural de las políticas de seguridad ciudadana y convivencia desde el inicio de la reconstrucción democrática.

Las pautas culturales que marcaron las relaciones interpersonales en la sociedad uruguaya desde el inicio del Siglo XX hasta entrados los años sesenta mostraban que en el país subsistían señales de décadas de enfrentamientos y violencias extremas: la violencia intrafamiliar, la violencia impuesta por el aparato de control estatal y la violencia interpersonal por diferentes motivos.

Llegados los años treinta del siglo XX los quiebres y la violencia institucionales siguieron presentes. Pocos años después, nuestro país no estuvo ajeno a la nueva realidad internacional signada por la Guerra Fría, con la dolorosa presencia de la violencia política. Los años sesenta y principios de los setenta marcaron el inicio de una de las etapas más terribles de la convivencia entre los/as uruguayos/as. Luego, con el golpe de Estado de 1973, el país vive la experiencia desgarradora del Terrorismo de estado.

La violencia social e interpersonal en nuestro país, entonces, no surgió en las últimas cuatro décadas.

Con el inicio de la reconstrucción democrática (especialmente en el segundo gobierno de esta etapa iniciado en 1990), aparecen nuevos elementos de debate: comenzaron a ingresar en la agenda pública las referencias al “incremento del delito” y la “seguridad pública”. Así, el contexto nacional se puso en línea con las tendencias internacionales que se venían definiendo desde varios años atrás sobre estos temas. Esto coincide en el tiempo con la aceleración de la aplicación de políticas neoliberales que llevaron a una retracción del papel amortiguador del Estado en el conflicto social, los cambios en el mercado del trabajo y la educación. Lo cual, junto a las enormes transformaciones

culturales, derivó en sociedades menos integradas, menos solidarias, más individualistas y con una vocación al éxito personal inmediato a cualquier costo.

Es en estas condiciones políticas, sociales, económicas y culturales que se desarrolla el debate y la aplicación de medidas de diferentes gobiernos sobre seguridad y convivencia hasta la actualidad.

2. Lecciones aprendidas de la experiencia uruguaya y de experiencias internacionales en la temática.

Las experiencias recogidas a partir del análisis de las medidas aplicadas en Uruguay y en la región para en principio frenar el incremento y luego revertir el crecimiento de las violencias y el delito dejan claros balances negativos.

Son contadas las excepciones de países que tuvieron cierto éxito respecto al logro de este objetivo. La enseñanza que pueden dejar estas intervenciones en Uruguay y en la región es que, si bien la búsqueda de herramientas eficaces es sumamente compleja (entre otros factores, por los cambios profundos que se producen vertiginosamente en la cultura, la tecnología, las relaciones de trabajo y la economía criminal), los obstáculos son mayores si los intentos de respuestas con vocación de eficacia no tienen el sustento de acuerdos sociales y consensos políticos fuertes.

En este sentido, históricamente en toda América Latina se aplicaron respuestas a los problemas que generan la violencia y el delito caracterizadas por ser anunciadas con un fuerte impacto en el muy corto plazo, pero que resultaron absolutamente ineficaces al final del día.

Las promesas de “ley y orden”; “mano dura”; “se acabó el recreo”, no controlaron nunca los índices de violencia y criminalidad. Por el contrario, aumentaron el impacto de la violencia y generaron en la población descreimiento en la capacidad de la institucionalidad democrática para resolver sus problemas más acuciantes. Pero tampoco aparecieron modelos alternativos con capacidad para transmitir a la población que podían ser realmente eficaces para mejorar el acceso a los derechos humanos afectados por los niveles de violencia y criminalidad.

El derrotero uruguayo no ha sido diferente al transitado por otros países de la región. Así, las respuestas se han ensayado siguiendo dos paradigmas, presentados como absolutamente opuestos: el *represivo* y el *negacionista*.

El paradigma *represivo*, que ha tenido, y tiene, mayores ejemplos de aplicación práctica en la región, puede caracterizarse por: (a) la inflación penal generada por la permanente aprobación de normas que crean nuevas figuras delictivas o aumentan las penas de las ya existentes; (b) la promulgación de una legislación procesal penal que recorta garantías y amplía los márgenes de discrecionalidad de los operadores del aparato de control policial-judicial del Estado; (c) el consecuente aumento de personas privadas de libertad acompañado de una política penitenciaria donde la privación de libertad es la regla, a la vez que su único objetivo real es el encierro; (d) el incremento de las fuerzas de seguridad, mayoritariamente mal preparadas y equipadas, sin ningún tipo de planificación elaborada técnicamente, otorgándoles potestades cada vez más discrecionales, relacionadas con sus intervenciones en espacios públicos como privados, sumándosele la apelación a la intervención de las fuerzas armadas para cumplir funciones propias de la policía; (e) el desinterés del sistema político por la “política de seguridad”, dejando la toma de decisiones a las

autoridades policiales o militares; (f) el crecimiento sostenido e incontrolado de los servicios y la industria privada de la seguridad.

Por su parte, el paradigma *negacionista*, construido durante décadas por la academia, las organizaciones de defensa de los derechos humanos y los sectores políticos progresistas, pretendió presentarse como la única alternativa a la política represiva. Este modelo, inicialmente y en general, niega que las tasas reales del delito y la violencia se incrementaron en la región, y que el supuesto aumento de estos indicadores es un recurso de ciertos sectores conservadores de la sociedad, con el apoyo de los grandes medios de comunicación masiva, para generar temor en la población, en una estrategia de conservación o ampliación de sus espacios de poder político o económico.

En grandes trazos, este modelo se caracteriza por: (a) su defensa de que la seguridad es exclusivamente el resultado de la superación de las inequidades, sosteniendo que, como solamente se podrá reducir la violencia y la criminalidad en una sociedad más justa, de nada sirve lo que pueda hacerse en los planos normativo o institucional o, en otras palabras, la inseguridad disminuye solamente cuando mejoran los números de la economía (crecimiento del PBI con distribución de la riqueza; crecimiento de la tasa de empleo; mayor inversión en políticas sociales; etc.); (b) su apuesta a la aprobación de un marco jurídico adecuado a una normativa mínima como único recurso para el cambio de las aptitudes y actitudes de los operadores del sistema de control policial-judicial del Estado; c) relacionado con lo anterior, su incapacidad para prever la "contra-reforma" procesal-penal anti-garantista que comenzó a operar sobre los marcos jurídicos recientemente aprobados en prácticamente toda la región; (d) sus dificultades para construir un discurso alternativo sobre la seguridad ciudadana, creíble y sólido, lo que permite que se sigan imponiendo las pautas culturales construidas por el discurso hegemónico tradicional (basado en el paradigma represivo), expresándose, en muchas ocasiones, en un discurso agresivo y soberbio, lo que le hace perder aliados valiosos, sobre todo en amplios sectores de la opinión pública y en integrantes de las instituciones del Estado; e) su indiferencia hacia la necesidad de promover los cambios institucionales y el diseño de herramientas hábiles para apoyarlos y f) coincidiendo con el paradigma represivo, su desinterés absoluto por la gestión política de la seguridad.

En los hechos, ambos paradigmas han fracasado en el intento de avanzar en la disminución de las violencias, en el control tanto del delito común como del crimen organizado ni en mejorar las condiciones para una mayor calidad de la convivencia democrática.

3. Insumos para un marco conceptual para las políticas públicas sobre seguridad ciudadana y convivencia democrática.

En el actual momento histórico de nuestro país, aparecen algunas señales, débiles aún, pero positivas, sobre la posibilidad de construir un paradigma realmente alternativo a los dos antes referidos.

Este nuevo paradigma no puede ser otro que aquél que parta de la base de que es absolutamente imprescindible, construir políticas públicas para enfrentar los problemas de violencia, convivencia y criminalidad a partir de un abordaje simultáneo de las múltiples dimensiones que el problema presenta.

Podríamos denominarlo *paradigma integral sobre seguridad y convivencia democrática*. Su adopción requiere los mayores esfuerzos y madurez para generar los consensos políticos y los acuerdos sociales imprescindibles. Debe construirse a partir de información objetiva y calificada, con la intervención de profesionales en las diferentes materias que abarcan estas temáticas (especialistas policiales, en educación, derecho, ciencias sociales, salud, economía y diseño urbanístico entre otros) y, fundamentalmente, con un enfoque que fortalezca la institucionalidad democrática y las garantías de los derechos humanos.

El tránsito hacia ese nuevo paradigma no será fácil. La implementación de una política pública sobre seguridad ciudadana y convivencia democrática que contemple consensos políticos y sociales con la intervención de múltiples actores estatales, con participación de la sociedad civil y la academia, deberá enfrentar y superar el desafío de resolver las demandas de grandes sectores de la población sobre la violencia y la criminalidad sin caer en la tentación de reiterar las viejas recetas.

Este proceso requiere de un plan estratégico, profesionalmente diseñado y con una amplia difusión para el conocimiento de toda la población. Todo ello en un escenario donde están presentes nuevos y viejos factores posibilitadores de las violencias y el delito, como los cambios en las pautas de socialización, el aumento de la desigualdad y la exclusión, el crecimiento de nuevas formas de criminalidad (tanto en la llamada “criminalidad común” como en la “criminalidad compleja”), así como los problemas de diseño urbanístico y el desarrollo caótico de importantes zonas del país.

El nuevo paradigma *integral* debe buscar soluciones palpables a los problemas generados a partir del abandono del Estado de sus funciones y cometidos que lo caracterizaron en Uruguay durante años, situación generada por las llamadas “políticas de ajuste estructural” implementadas en el país.

Los gobiernos neoliberales trasladaron la exclusiva lógica del mercado al funcionamiento de la política económica. Vaciaron sus intervenciones en políticas sociales y abandonaron o degradaron sus funciones naturales de control interno (hacia la propia institucionalidad estatal, afectando la transparencia, la rendición de cuentas y favoreciendo la corrupción) y externo (sobre las actividades de los particulares, en áreas como finanzas, transporte o logística, entre otros) favoreciendo el desarrollo de la gran “economía criminal” como, por ejemplo, el narcotráfico, el lavado de activos, el tráfico de armas o de personas.

Este escenario, si bien afecta a la población en general, tiene en la niñez, las mujeres y los jóvenes a los principales grupos de riesgo de ser parte de hechos violentos o delictivos. Las historias de vida y las trayectorias personales en estos grupos muestran los efectos demoledores de la violencia intrafamiliar, la exclusión, el abandono y el desarraigo junto la ausencia de la contención necesaria que apoya los inexistentes procesos de socialización.

Son historias miles de veces contadas, de las que se sabe que no habrá nunca un final feliz. La vida que se vive desde los primeros días en un contexto de alta tolerancia a la violencia no puede luego desarrollarse fuera del alcance de lo que algunos técnicos llaman “factores posibilitadores de la reproducción de la violencia y el delito”.

4. Propuestas para el corto y mediano plazo

A partir del análisis precedente, se entiende necesario presentar una batería inicial de propuestas. Para su elaboración, el trabajo se organiza a partir de cuatro preguntas:

4.1. ¿Existen en nuestro país las condiciones para desarrollar políticas públicas sobre violencia y criminalidad? ¿Cuáles serían los factores que lo harían posible y cuáles los que lo impedirían?

A pesar del deterioro que se verifica en los índices de violencia y criminalidad, Uruguay cuenta aún con fortalezas en su estructura social e institucional que generan oportunidades para el desarrollo de políticas públicas que mejoren la calidad de la convivencia democrática.

En esta dirección, la actual coyuntura permite proponer fundadamente el desarrollo de una *estrategia nacional integral* que aborde de manera holística los problemas de seguridad y convivencia, implementando simultáneamente medidas de prevención, intervención y rehabilitación. Estrategia que debe estar sustentada en datos rigurosos y análisis continuos, así como contar con objetivos claros y medibles a corto, mediano y largo plazo

A nivel nacional, requiere ser desarrollada sobre la base de una permanente coordinación entre el sector público y la sociedad civil organizada, a los efectos de evitar la duplicación de esfuerzos y optimizar los recursos disponibles. A esos efectos, puede considerarse la creación de una agencia nacional para coordinar las políticas de seguridad y convivencia que incluya representantes de diferentes ministerios (Interior, Educación, Salud, etc.), del sistema de justicia, el parlamento y las organizaciones sociales.

A la vez, esta estrategia debe fundarse en dos pilares imprescindibles. En primer lugar, la convicción de que es posible el desarrollo de una política sobre seguridad y convivencia democrática a partir de un enfoque de defensa, promoción y protección de los derechos humanos. Debe desterrarse la falsa consigna de que no es posible defender la seguridad y disminuir las violencias a partir de ese enfoque. Es más: no puede existir una política pública sobre seguridad y convivencia que no lo haga desde esta perspectiva.

En segundo lugar, complementariamente, la estrategia nacional debe desarrollarse asegurando la transparencia en la gestión de recursos y resultados de las políticas públicas implementadas, involucrando activamente a la comunidad en la identificación de problemas y en la toma de decisiones sobre las medidas a implementar.

Lo señalado anteriormente significa que deben dejarse de lado viejas recetas que mostraron su total fracaso y, por lo tanto, evitar políticas que se centren únicamente en la represión penal, sin abordar eficazmente los factores posibilitadores de la violencia y el delito.

Del mismo modo, no deben implementarse iniciativas sin la consulta y el consenso de la comunidad local y otros actores relevantes ya que esto podría llevar a la falta de aceptación y efectividad de las medidas.

Por último, y no por ser menos relevante, es esencial no descuidar la sostenibilidad de las políticas implementadas, asegurándose de que existan los consensos políticos

que permitan disponer de los recursos suficientes para las estrategias a largo plazo y para mantener y mejorar las iniciativas.

4.2 ¿Son suficientes los esfuerzos que puede realizar el Ministerio del Interior, el Poder Judicial, Ministerio Público y el Sistema Penitenciario para mejorar los niveles de convivencia democrática y minimizar los índices de diferentes formas de violencia en nuestra sociedad?

Con base a lo señalado en el numeral anterior, es evidente que esos esfuerzos deben realizarse a partir de su incidencia en la estrategia nacional integral de seguridad y convivencia.

Para alcanzar un mayor impacto positivo de esta parte de la institucionalidad estatal en esa estrategia debe iniciarse un proceso de modernización del sistema de justicia-policial-penitenciario. Esto requiere la implementación de reformas en el Poder Judicial y el Ministerio Público para garantizar su eficacia y equidad.

Entre otros componentes concretos, el proceso debe contemplar el acceso a la justicia mediante la mejora de los procesos judiciales, reduciendo los tiempos de resolución de casos, y asegurando la transparencia en la administración de justicia. Complementariamente, deben fortalecerse las capacidades humanas y materiales de las fuerzas de seguridad, asegurando que éstas cuenten con los recursos necesarios y la formación adecuada. Esto incluye inversión en capacitación continua, equipamiento moderno, y estrategias de trabajo comunitario.

La estrategia nacional requiere promover investigaciones continuas y generación de datos confiables sobre las causas del delito y la violencia en Uruguay para evaluar periódicamente la efectividad o el impacto de las políticas implementadas, ajustando las diferentes acciones que se desarrollan para alcanzar los objetivos predefinidos, considerando los cambios en el contexto social y las necesidades emergentes de la población.

Respecto al sistema de ejecución penal, Uruguay presenta actualmente un panorama mixto que combina avances significativos con desafíos persistentes. A pesar de los esfuerzos por promover los derechos humanos y modernizar las instalaciones, el sistema enfrenta problemas notables que requieren atención urgente para mejorar su eficacia y justicia.

A pesar de los limitados avances, el sistema de ejecución penal enfrenta serios problemas. La sobrepoblación y el hacinamiento aparecen como los principales desafíos. Las instalaciones existentes presentan problemas de infraestructura, afectando la salud y seguridad de quienes están encarcelados. Además, los recursos destinados a los programas de rehabilitación, oferta de educación, capacitación laboral y apoyo psicológico son limitados, restringiendo las oportunidades de reintegración efectiva. La violencia y los conflictos internos también siguen siendo preocupaciones importantes que afectan la seguridad y la convivencia en estos centros.

Para abordar estos problemas, se pueden considerar varias acciones. En primer lugar, es crucial reducir la sobrepoblación mediante la implementación de alternativas a la prisión, como la libertad condicional, el arresto domiciliario y programas de justicia restaurativa. Asimismo, para impulsar los cambios necesarios, es imprescindible desarrollar programas de apoyo y seguimiento para ex-reclusos (post-egreso) que

faciliten su reintegro a la sociedad, ayudando a reducir la reincidencia y promover una transición exitosa.

La seguridad y la gestión también necesitan mejoras incluyendo una mejor capacitación del personal penitenciario para gestionar conflictos y reducir la violencia. La implementación de tecnología avanzada para la supervisión y gestión de las instalaciones puede contribuir a una mayor seguridad y eficiencia operativa.

Finalmente, la transparencia y la rendición de cuentas son fundamentales para la mejora del sistema. Establecer mecanismos de monitoreo y evaluación independiente ayudaría a garantizar una gestión transparente y centrada en los derechos humanos. Fomentar la participación de la sociedad civil en la supervisión del sistema penitenciario también puede contribuir a una mayor justicia y eficacia.

4.3. ¿Hay iniciativas sobre seguridad ciudadana y convivencia democrática que pueden liderarse por niveles de gobierno departamental o municipal? ¿Qué podría hacerse en estos ámbitos y qué no debería hacerse?

El segundo y tercer nivel de gobierno son fundamentales para desarrollar programas en todo el país para fortalecer el tejido y la cohesión social, incluyendo apoyo a iniciativas comunitarias y proyectos de integración social. Son los espacios más adecuados para promover la creación de redes de apoyo y el desarrollo de habilidades sociales en comunidades vulnerables, fomentando la cultura de paz y la resolución alternativa de los conflictos vecinales.

Las políticas que se definan en la estrategia nacional deben permitir adaptaciones a contextos locales específicos. Esta flexibilidad permitirá que las políticas sean más efectivas y pertinentes en diferentes regiones del país.

Entre las iniciativas posibles a desarrollar en el plano departamental o municipal pueden considerarse: (a) la implementación de programas de policía comunitaria que promuevan la cercanía y la colaboración entre la policía y la comunidad local, que contemplen la generación de espacios integrados por vecinos/as y autoridades locales para identificar problemas específicos sobre seguridad y violencia y diseñar soluciones adecuadas; (b) el desarrollo de programas de prevención del delito dirigidos a grupos vulnerables como jóvenes en riesgo o personas en situación de exclusión social, que incluyan la promoción de actividades recreativas, culturales y deportivas que fomenten la integración social y la convivencia, reduciendo los factores posibilitadores de conductas violentas o delictivas; (c) la inversión en la mejora de la iluminación, el mantenimiento y la limpieza de los espacios públicos, como lugares de convivencia pacífica de la población, e implementación de diseños urbanos que favorezcan la prevención situacional de la violencia y el delito; (d) ejecución de campañas educativas y de sensibilización sobre la prevención del delito y la promoción de la convivencia pacífica, que incluyan la colaboración con instituciones educativas para integrar la educación en ciudadanía democrática y derechos humanos, así como la inclusión de la resolución pacífica de conflictos en el currículo escolar.

4.4. ¿Cuál debería ser el papel de la sociedad civil organizada?

El papel de la sociedad civil organizada, tanto en formas permanentes como coyunturales, es fundamental en el desarrollo e implementación de políticas públicas sobre seguridad, en especial en materia de: (a) monitoreo y vigilancia de la función

pública, en especial respecto a transparencia y respeto a los derechos humanos; (b) realizar propuestas y recomendaciones a las autoridades, en especial a las autoridades locales; (c) desarrollar programas educativos y de sensibilización en colaboración con instituciones educativas y otros actores locales para promover la ciudadanía democrática, la resolución pacífica de conflictos y los derechos humanos, para defender los derechos individuales y colectivos de los ciudadanos frente a posibles abusos o arbitrariedades por parte de las autoridades o de grupos delictivos, así como brindar apoyo legal y asistencia a las víctimas de la violencia y el delito; (d) establecer y fortalecer redes de apoyo y cooperación entre vecinos y organizaciones locales para promover la solidaridad y la colaboración en seguridad ciudadana, la prevención de las violencias y la promoción de la convivencia democrática respetando la diversidad cultural, étnica y social de la comunidad, promoviendo la inclusión y la igualdad de oportunidades.

En relación con las organizaciones de trabajadores/as, en tanto integrantes de la sociedad civil, deben cumplir con un rol importante. Específicamente, pueden identificarse algunas áreas donde su aporte puede tener enorme incidencia.

Por ejemplo, los sindicatos de la educación deberían tener en cuenta la realidad de niños, niñas, adolescentes y jóvenes vinculadas a estas nuevas emergencias.

Así, debe considerarse que la formación educativa deficiente de las personas presas o que se vinculan con el delito es una constante y no tiene ninguna relación con los niveles de alfabetización generales. Según datos del Programa Nacional de Educación en Cárcel (Dirección Nacional de Educación, MEC) el 53,5% de quienes ingresaron al COMCAR y a la Cárcel del Salto en 2022 eran personas analfabetas cuando el promedio nacional es solo del 1,6% en varones mayores de 17 años (Encuesta Continua de Hogares 2019).

Por otra parte, existe un número importante de niños, niñas y adolescentes con familiares o referentes están privados de libertad. Se desconoce el número exacto, pero la organización Familias Presentes estima que son unos treinta mil. Al mismo tiempo, entre cuarenta y cincuenta niños y niñas de hasta 4 años están presos con sus madres y unos 2500 niños, niñas y adolescentes tendrían a su madre o referente materna presa y a su vez el 23% de los hijos mayores de edad de esas mujeres estarían presos (Universidad CLAEH, Proyecto Crisálidas).

Además de la pobreza estructural, los problemas de esa niñez son la incertidumbre y las violencias institucionales que sufren debido a su relación con la cárcel. Según la organización "Gurises Unidos", el trabajo con niños y niñas en los barrios se ve atravesada por la realidad de la cárcel.

Otro aspecto para tener en cuenta es la participación de niños y niñas en mercados ilícitos. Concurren a un centro educativo, pero, además, "trabajan" para los mercados ilegales.

Otra área a la que debe prestarse atención es la de los trabajadores y trabajadoras, que, por la función que cumplen, tienen la obligación de realizar denuncias de violencia contra niña, niñas o adolescentes o de género. Si bien no tienen la obligación de hacerlas por su trabajo, sí la tienen por ser parte responsable de la sociedad en la que viven. En otras palabras, son trabajadores y trabajadoras quienes ponen en conocimiento de esos hechos al sistema de justicia.

También se entiende que, como parte de la sociedad civil organizada, los sindicatos deberían considerar, dentro de esfuerzos para avanzar en materia de transparencia y rendición de cuentas, el debate sobre formas de participación en la designación de altos cargos dentro del sistema de Justicia, en especial, Ministros/as de la Suprema Corte de Justicia, Fiscal de Corte y Procurador General de la Nación.

Estos ejemplos muestran que la participación de trabajadoras y trabajadores como parte de la sociedad civil organizada es fundamental en el abordaje de las políticas públicas para enfrentar las violencias y el delito, así como para mejorar la convivencia democrática.

Al mismo tiempo, trabajadores, trabajadoras y sus familias son víctimas de situaciones de inseguridad, tienen familiares con problemas de adicciones o se encuentran en privación de libertad. También, son víctimas y victimarios de acoso y de violencia de género o contra niños, niñas y adolescentes en el trabajo, en su casa o en otros ámbitos sociales.

Por último, la convivencia y la seguridad ante el delito y las violencias no deben dejar de percibirse como parte de las condiciones de trabajo, en especial en los casos particulares del comercio, guardias de seguridad, educación, transporte y policía. Este punto debe considerarse en la negociación colectiva al abordar la seguridad y prevención de los riesgos laborales.

La dignidad humana es un presupuesto y en el derecho del trabajo, debe asegurarse la centralidad de la persona trabajadora.