



ACÁ TAMBIÉN EL AGUA HIERVE A 100 GRADOS

*Ideas para fortalecer la convivencia democrática
y contener la expansión de las violencias*



Sala de
CONVIVENCIA
DEMOCRÁTICA

ANA **JUANCHE**
CAROLINA **CAMILO**
DIEGO **GRAU**
EDISON **LANZA**
EDUARDO **PIROTTO**
FEDERICO **LACA**
GABRIELA **VALVERDE**
GUSTAVO **PÉREZ VILCHE**
INÉS **BAUSERO**
JHON **MANZZI**
JORGE **DÍAZ**
JUAN **FAROPPA**
JULIO **CALZADA**
LUIS **PARODI**
MARCOS **BAUDEAN**
MARIO **LAYERA**
MARTÍN **QUIRÓ**
MILTON **ROMANI**
MYRIAM **COITINHO**
NATALIA **SUEIRO**
PAULO **COSTA**
RAFAEL **SANSEVIERO**
RICARDO **GIL**
RICARDO **PÉREZ**
ROBERT **TAROCCO**
VICTOR **ABAL**

Índice

Preámbulo

Sinopsis de propuestas

Marco conceptual y problemas

1

2

3

Capítulo 1 | Economía criminal, convivencia democrática y violencias

7

1.1 Crimen organizado, corrupción y lavado de activos en la economía criminal

7

1.2 Desconexiones e inconsistencias

8

1.3 Directrices e iniciativas de acción política e institucional

10

Capítulo 2 | Sistema de justicia: transparencia, accesibilidad y gobernanza

13

Propuestas

14

2.1 Calidad institucional del sistema de justicia

14

2.2 Funcionamiento y gobernanza del Poder Judicial

14

2.3 Fortalecimiento del sistema acusatorio

15

2.4 La Defensa pública

16

2.5 La Unidad de Víctimas y Testigos

16

2.6 Diseño y creación de un Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

17

2.7 Definición de una agenda legislativa para el fortalecimiento del sistema de justicia

18

Capítulo 3 | La política pública de administración de las medidas cautelares y de ejecución penal

19

Propuestas

20

3.1 Promover una discusión amplia, plural e informada sobre la política criminal

20

3.2 La reforma del sistema de ejecución penal desde una perspectiva sistémica

20

3.3 La estructuración de la ejecución penal como una política pública

21

3.4 La intervención penitenciaria y en las medidas alternativas al encarcelamiento
basadas en la evidencia

22

3.5 El involucramiento de la comunidad

22

Capítulo 4 | Políticas públicas integrales y capacidades estatales para la convivencia democrática

23

Propuestas

24

Cierre

28

Bibliografía

30

Índice

Anexo 1 Glosario	34
Anexo 2 Tabla sinóptica de propuestas	36
Anexo 3 Sistema de Justicia: transparencia, acceso y gobernanza	42
Anexo 4 Lavado de activos y Crimen organizado	48
Anexo 5 El sistema penitenciario en Uruguay	64
Anexo 6 Estas cosas acá no pasan: mitos y realidades sobre la corrupción en Uruguay	77



Preámbulo

Este documento es una primera aproximación a la organización de ideas y propuestas que, desde febrero de 2023, un grupo de personas, con diversas experiencias en la academia, la sociedad civil organizada, la gestión pública o privada en los ámbitos nacional e internacional, elaboró para contribuir a la agenda pública sobre la convivencia democrática. Es, por tanto, un primer mojón que, durante el proceso de reflexión colectiva y militante, será retomado para profundizar su abordaje y reformular cuanto sea necesario.

Lo presentamos en el marco de la campaña electoral, con la intención de estimular nuevas conversaciones y problematizar los debates: creemos que la deliberación democrática es la mejor vía para la solución de los asuntos de interés común.

El aumento sostenido de los homicidios, motivados en diferentes tipos de conflictos, suele tomarse como indicador de la llamada *crisis de inseguridad*, la que, simplificada, se atribuye a la mala gestión policial. Sin embargo, entendemos necesario complejizar el análisis sobre los distintos factores que impulsan esos cambios en nuestra sociabilidad, para definir las tareas que debe asumir el Estado para responsabilizarse efectivamente por la vida humana y su dignidad.

En este documento se identifica y caracteriza un conjunto de problemas institucionales, culturales y políticos que, directa e indirectamente, contribuyen a degradar la convivencia y expandir las violencias. Como consecuencia de ese análisis surge una ruta de directrices políticas y propuestas de política pública de corto y mediano plazo. Buscamos trascender la retórica simplificadora y las acciones que materializan las estrategias a partir de la llamada guerra contra las drogas, las que solo han contribuido al desarrollo y la diversificación de los mercados criminales, en tanto fortalecen el lucro, la influencia y la letalidad de las organizaciones criminales.

Frente a esto, planteamos que la sociedad uruguaya tiene trayectoria y recursos para afrontar sus desafíos de convivencia sin renunciar a la matriz democrática. Nuestras iniciativas no agotan los problemas pendientes. Las políticas públicas —incluso las mejor logradas— no revierten, en el corto plazo, la carga de experiencias materiales y emocionales de vulneración y discriminación históricas que degradan, en forma concreta, a personas y grupos específicos.



Sinopsis de las propuestas contenidas en los cuatro capítulos que estructuran el documento

1. **Lavado de activos, corrupción, y crimen organizado.** A partir del reconocimiento de los déficits y fortalezas existentes propone directrices e iniciativas de política pública, para redefinir las prioridades del Estado en el plano programático y reorientar las prácticas institucionales hacia la más eficiente prevención y persecución de la economía criminal. Entre otras: redefinir los consensos políticos para actualizar la doctrina y las estrategias para enfrentarla, con especial atención en las formas de cooptación tanto de sectores sociales vulnerables como de agentes relevantes; fortalecer las instituciones encargadas de la acción preventiva y represiva de la circulación de mercaderías y dinero de la economía criminal, el lavado de activos, la corrupción pública y privada; el despliegue de inteligencia e investigación preventiva; robustecer los mecanismos de transparencia y ampliar el control sobre el financiamiento de la actividad política.
2. **Acceso a la justicia.** Contiene iniciativas para remover las carencias y barreras institucionales que impiden el libre ejercicio del derecho a la justicia en condiciones de igualdad y no discriminación para todas las personas, como ciudadanas libres de la república: la calidad institucional del sistema de justicia; el funcionamiento y la gobernanza del Poder Judicial; el fortalecimiento del sistema acusatorio, la defensa pública, la Unidad de Víctimas y Testigos y los sistemas de mediación; el diseño y la creación un Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
3. **Administración de las medidas cautelares y las sanciones penales.** Propone acciones para enfrentar la constante expansión de la población adulta sujeta a sanciones penales, porque dicha medida no es sostenible en términos presupuestales y no impacta en la mejora de la seguridad, la convivencia ni la disminución de las violencias, sino que las agrava. Las iniciativas incluyen: promover una discusión amplia, plural e informada sobre la política criminal, para realizar las modificaciones pertinentes; la reforma del sistema de ejecución penal desde una perspectiva sistémica; la estructuración de la ejecución penal como una política pública; la intervención penitenciaria y en las medidas alternativas al encarcelamiento basadas en la evidencia y orientadas a la reducción de la reincidencia y la promoción de la participación activa de la comunidad.
4. **Políticas públicas y capacidades estatales para la convivencia democrática.** Incluye iniciativas de políticas públicas universales y de calidad, territorializadas, sujetas a una ejecución ordenada y racional respecto de sus objetivos y ámbitos de intervención concretos. Este conjunto de propuestas está orientado a garantizar la existencia de escenarios sociales donde puedan desarrollarse biografías apegadas a la convivencia democrática, y refractarias a las violencias. Los ámbitos de intervención son la seguridad y la integridad personales, el acceso a la justicia, el trabajo, la vivienda, la salud, la educación y los cuidados, con especial énfasis en las infancias, las personas mayores, las mujeres y las disidencias.



Presentación del marco conceptual y los problemas abordados

Este documento tiene la finalidad de llevar al debate público un cuerpo de ideas y propuestas de política pública que, directa e indirectamente, pueden contribuir al fortalecimiento de la convivencia democrática y a la contención de las violencias.

Elegimos presentarlo mientras se desarrolla la disputa democrática por la orientación programática y el próximo gobierno de la República. Nuestra intención es política y, por dicha razón, esta producción va dirigida a los partidos políticos, a las instituciones y a las personas que inciden y movilizan voluntades colectivas.

Afirmamos la relevancia de la deliberación democrática sobre los problemas públicos, porque es el ámbito de libertad adecuado para construir coincidencias o expresar disidencias, en el pleno respeto de todos los puntos de vista. Confiamos en la extensión de la democracia y de los derechos humanos, como el marco insustituible para la búsqueda y la experimentación colectiva de respuestas efectivas para nuevos y antiguos problemas.

Confiamos en la posibilidad de habitar una comunidad basada en relaciones libres de violencias y coacciones, si se identifican y enfrentan las principales dinámicas que degradan los fundamentos, las instituciones y la cultura de convivencia democrática. Promediando ya la tercera década del siglo XXI, es necesario reconocer la gravitación global de economías criminales, corrupción y violencias, que degradan la vida y sobrepasan el poder aglutinador de las democracias. Dentro de ese cuadro de época, del que Uruguay no es ajeno, formulamos propuestas que toman en cuenta nuestras fortalezas y buscan superar las debilidades más significativas para enfrentar el problema planteado.

Según el Latinobarómetro (2023), nuestra principal fortaleza es que 70 % de la población uruguaya dice, todavía, que la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno. Como rasgos específicos de esa cultura, se anota que los principales conflictos tienden a resolverse mediante procedimientos democráticos y que las instituciones del Estado juegan un rol activo en la provisión de bienes claves, como lo son la seguridad, la educación, la salud, la vivienda y la justicia. Alrededor de la institucionalidad democrática actúa una sociedad civil diversa, que expresa corrientes de opinión e intereses plurales y tiene capacidad para controlar, problematizar y disputar las orientaciones políticas del Estado. Esa cultura política es un bien común que ofrece bases sólidas para la búsqueda de respuestas a los desafíos y para plasmar las propuestas de convivencia democrática y no violenta.

La anterior descripción es insuficiente sin el registro del creciente desacople entre el rendimiento esperado de las instituciones de la democracia y las condiciones materiales y emocionales de la vida social. La expresión cultural de dicho desacople es un creciente malestar con la democracia, que también es una tendencia de esta época. Muchas de sus causas exceden los límites de este trabajo; por ello elegimos situarnos en aquellas políticas públicas que pueden intervenir allí donde el desacople es más significativo, donde el conflicto entre convivencia democrática y violencias es más urgente y las posibilidades de éxito, en el corto y mediano plazo,



parecen más razonables. Para ello, organizamos análisis y propuestas en cuatro grandes bloques de problemas: 1) la economía criminal (lavado de activos, corrupción); 2) el sistema de ejecución penal (cárceles); 3) el sistema de justicia (accesibilidad, transparencia y gobernanza); 4) las políticas públicas de seguridad, vivienda, trabajo, salud, educación y cuidados.

1. La economía criminal (crimen organizado, lavado de activos, corrupción).

Una de las dimensiones del problema colectivo que se simplifica bajo la denominación de “crisis de la seguridad”, guarda directa relación con el crecimiento de la influencia material y simbólica de las economías criminales. Como la vida social no resiste vacíos, esa economía ocupa una parte del espacio social desacoplado de las expectativas democráticas. La economía criminal incluye procesos de producción, circulación y transacción de bienes materiales o de capital, que combinan actividades lícitas e ilícitas y, sus protagonistas, sean personas o grupos, asumen la práctica efectiva o potencial de delitos y violencias. Las personas protagonistas son tan diversas como la sociedad misma y sus prácticas incluyen los delitos de los poderosos y los llamados delitos débiles. Las finalidades de estas prácticas delictivas abarcan un amplio arco que va desde la obtención de lucro, tranquilidad, prestigio y poder adecuados al status social que se ostenta o desea, hasta la supervivencia de mujeres, niñas, niños y adolescentes que integran, como el eslabón más débil de la cadena criminal. La corrupción pública y privada es un componente intrínseco a la economía criminal. Por ese conjunto de rasgos señalamos a la economía criminal como una actividad antagonista de la convivencia democrática. Desde esa perspectiva, proponemos un conjunto de adecuaciones en las políticas públicas orientadas a su prevención y persecución sistémicas.

2. Accesibilidad, gobernanza y transparencia en el sistema de justicia

El acceso a la justicia en condiciones de igualdad y no discriminación es un principio del Estado de derecho que, siendo efectivo, es fuente de garantías para las personas y de cohesión democrática para la comunidad. El logro de esta aspiración en sus dimensiones práctica, cotidiana y material, se centra en la acción de un sistema que articula instituciones con competencias específicas y convergentes, con la finalidad de una justicia accesible, oportuna, eficiente, eficaz, transparente y sujeta al control público. Los estándares de desempeño del sistema de justicia dependen, fundamentalmente, de decisiones y acciones políticas que incluyen leyes, construcción de capacidades institucionales en materia de procesos, recursos humanos y materiales. En esas decisiones y acciones políticas se expresa la relevancia que el sistema político da a los problemas que surgen en el devenir histórico y las soluciones que arbitra para resolverlos. Desde nuestro análisis observamos que el sistema de justicia tiende a desacoplarse de las necesidades actuales de la sociedad uruguaya, como consecuencia directa del desfasaje del sistema político sobre la atención a sus necesidades de modernización, actualización y democratización. A ello se agrega la creciente tendencia del sistema de partidos a involucrar a algunas instituciones del sistema de justicia en disputas que no son capaces de resolver en el campo político. A partir del examen detallado de los problemas identificados, proponemos una



agenda de prioridades para fortalecer las capacidades sociales e institucionales para el ejercicio efectivo del derecho de acceso a la justicia.

3. El sistema de administración de las medidas cautelares y de ejecución penal

La respuesta más significativa del Estado frente al aumento de las infracciones a la ley se articula sobre la sanción penal, principalmente la cárcel. Uruguay ocupa el undécimo lugar del ranking de 223 países considerados según la cantidad de personas privadas de libertad cada 100.000 habitantes (WPB, 2024). Este resultado es consecuencia de una opción de política criminal deliberada y sostenida en el tiempo. Hay una ruta política de inflación penal que se dibuja constante desde 1995 hasta el presente: un consenso de política pública sostenido a lo largo de —por lo menos— tres décadas, que produce efectos y resultados concretos. En este plano, la experiencia uruguaya no se diferencia de lo reportado por expertos y organismos especializados a nivel mundial. El uso masivo del encarcelamiento no recompensa con una baja proporcional de la criminalidad, pero está muy lejos de ser una operación socialmente neutra. Los efectos acumulados más evidentes están registrados en informes de organismos nacionales e internacionales, y refieren al deterioro sostenido de las condiciones materiales, culturales y emocionales en que transcurre la privación de libertad. Esta se convierte en un acto de violencia cuyo principal resultado es el castigo y la reproducción ampliada de los ciclos de violencia. A medida que se acumula experiencia, emerge evidencia sobre nuevos problemas asociados a la prisionización multitudinaria: entre otros, se anota la reproducción intergeneracional de la cultura criminal, nuevas formas de violencia basada en género, la transformación de las propias cárceles en centros de ejercicio y proyección del poder criminal organizado (por ejemplo, Brasil, Ecuador, Venezuela, Chile). Bajo este enfoque, analizamos la situación, y proponemos iniciativas para la revisión de la política criminal del Estado, en particular la legislación penal y de ejecución penal, para que las trayectorias vitales de las personas sujetas a sanciones penales, las liberadas y las de sus familias sean congruentes con un programa colectivo para fortalecer la convivencia democrática y contener las violencias.

4. Seguridad e integridad personal, vivienda, trabajo, educación, salud y cuidados

La existencia de escenarios sociales donde puedan desarrollarse biografías, colectivas e individuales, apegadas a la convivencia democrática y refractarias a las violencias, requiere un programa estatal de políticas públicas que las habiliten y no los impidan. Así debe ser tanto en la materialidad de la vida cotidiana como en la posibilidad de proyectarlo en el tiempo: vivir en dignidad para poder soñar y construir futuros dignos. Para ello es prioritario desarrollar recursos efectivos para el acceso a los derechos básicos como la seguridad e integridad personales, el trabajo, la vivienda, la salud, la educación y los cuidados intergeneracionales. El repertorio de consecuencias provocadas por el déficit en la provisión de los bienes comunes básicos para la dignidad humana es inabarcable en este contexto. Con finalidad indicativa nombramos la ya mencionada expansión de la influencia social de las economías criminales, el crecimiento de las violencias (institucional, basada en género, intrafamiliar hacia las personas mayores, niñas y adolescentes, aporofobia, racismo), así como el desamparo en que viven personas que padecen o



atraviesan situaciones de vulnerabilidad específicas. A partir de este enfoque proponemos un conjunto de iniciativas de política pública, articuladas como un proyecto de fortalecimiento y reconstrucción de las condiciones materiales y emocionales que permiten el despliegue de proyectos de vida asociados a la convivencia democrática y libre de violencias.



Capítulo 1 | Economía criminal, convivencia democrática y violencias

En este capítulo formulamos propuestas para enfrentar la corrupción, el lavado de activos y el crimen organizado, considerándose expresiones distintas y concurrentes a la realización de la economía criminal. Analizar esas conductas delictivas en sus trayectorias sociales permite ampliar la mirada sobre sus causas y efectos y enriquecer enfoques programáticos y prácticos de prevención y persecución.

Las finalidades de esas prácticas delictivas abarcan un amplio arco de motivaciones. Desde la obtención de lucro, tranquilidad, prestigio y poder adecuados al status social que se ostenta o desea, hasta la supervivencia de mujeres, niñas, niños y adolescentes que integran la cadena criminal en redes de comercialización de drogas, sicariato, trata de personas, tráfico de armas, contrabando y robo para mayoristas. Así los delitos de los poderosos y los llamados delitos débiles son comprensibles como parte de un mismo sistema de relaciones sociales.

Cuando analizamos la relación entre economía criminal, degradación de la convivencia y expansión de las violencias, reparamos en las formas diferentes en que las desigualdades estructurales afectan a hombres y mujeres y cómo esas desigualdades se reflejan en la estructura delictiva. Las mujeres y los hombres de masculinidades no hegemónicas tienen roles variados y significativos en las estructuras de la economía criminal, que reproducen los sesgos de género presentes en la sociedad. Por ello, es imprescindible incluir la perspectiva de violencias basadas en género para un análisis contextual que permita intervenir de manera diferenciada sobre las determinantes materiales y simbólicas que estructuran las redes criminales.

1.1 Crimen organizado, corrupción y lavado de activos en la economía criminal

Entendemos la economía criminal como aquellos procesos de producción y circulación de bienes materiales o de capital, que combinan actividad lícita o ilícita e implican la posibilidad o la práctica efectiva de violencias contra la integridad física, material o emocional de personas o grupos de personas. Dentro de esa economía se despliegan biografías colectivas e individuales de coexistencia o participación en delitos y en cualquier punto del circuito de la economía criminal, la finalidad perseguida es la obtención de lucro, tranquilidad, prestigio y poder adecuados al lugar social que se habita o desea ocupar. Así es para los delitos de los poderosos y también para los llamados delitos comunes.

En la construcción de la convivencia democrática, la subjetividad juega un rol clave en la promoción del compromiso con los valores democráticos, la participación colectiva, la autonomía, la inclusión y el relacionamiento libre de violencias. Un punto a destacar es la incidencia de las masculinidades hegemónicas como causa y efecto en el andamiaje del crimen organizado y las violencias. Es fundamental promover, en todos los ámbitos y en todas las



generaciones, las transformaciones necesarias para la construcción de los relacionamientos donde la igualdad, el respeto y la convivencia sin violencia adquieran un valor más elevado.

La economía criminal incluye, necesariamente, organización, poder, profesionalismo, influencia política, redes sociales¹. La amplitud de agentes y ámbitos implicados para la existencia y la estabilidad de sus negocios obliga a llevar la mirada hacia la corrupción pública y privada. Los volúmenes de dinero que produce y moviliza sus negocios conducen a los procesos de lavado de activos. Por su parte, el lavado de activos refiere a una amplia gama de acciones que otorgan la respetabilidad del sistema a capitales de origen criminal. Se concreta mediante actos legítimos y deseables, tales como comprar bienes, usar servicios financieros, efectuar inversiones. Es dinero que circula; una actividad que, en sí misma, goza de buena reputación, hasta el extremo que el lavado de activos llega a presentarse como un delito sin víctimas ni efectos tangibles. Proponemos pensarlo como la culminación exitosa de amplios ciclos criminales, cuya impunidad es precursora de nuevos ciclos delictivos. Porque: i) provee nuevos recursos al circuito criminal; iii) fortalece su impunidad y rentabilidad; iii) dinamiza mercados ilícitos tales como drogas, autopartes, tráfico de armas y trata de personas, extorsión; iv) expande la violencia, la fragmentación y la sociabilidades marginales; v) corrompe y facilita el acceso espurio al poder político; vi) distorsiona mercados, produce competencia desleal, desalienta actores sanos; vii) coloca a los países y sectores implicados frente a riesgos reputacionales².

Las agencias internacionales informan que la expansión global de las economías criminales —medida por indicadores como “gran corrupción o corrupción sistémica”— abarca regiones donde habitan las dos terceras de la población mundial, especialmente, en América del Sur y América Central. Entre los riesgos globales asociados a su expansión, se destaca la inadecuación de las capacidades estatales para enfrentarla, la inestabilidad política, el debilitamiento del estado de derecho y las instituciones nacionales. Consecuentemente, se denuncian graves afectaciones a los derechos humanos, incluyendo el derecho a una vida libre de coacciones y violencias³.

1.2 Desconexiones e inconsistencias

Asumimos opiniones expertas y especializadas para señalar *desconexiones e inconsistencias en cuatro planos de realidad*, relacionados con la prevención y persecución de la economía criminal⁴. Esos planos son: a) las históricas fortalezas institucionales, la existencia de un marco normativo adecuado en materia de lavado de activos y la baja percepción de corrupción;

¹ El caso más estudiado es el negocio de las drogas ilegales. El mismo abarca países donde la producción de plantas y precursores puede ser legal o no, el traslado a otros para la producción ilegal de sustancias hasta su comercialización en un mercado global clandestino, donde uno de cada tres consumidores declaró que le resulta más fácil y rápido satisfacer una demanda a domicilio de cocaína que de pizza. Encuesta Global de Drogas (2019). Ver en anexo documental sobre seminario Crimen organizado y lavado de activos.

² Ver en anexo documental sobre seminario crimen organizado y lavado de activos: parte 1 <https://www.youtube.com/watch?v=0y756qnpj8U&t=175s> y parte 2 <https://www.youtube.com/watch?v=tb5NxOV1z58&t=1633s>

³ Ver en anexo documental sobre seminario “Corrupción, estas cosas aquí no pasan” <https://www.youtube.com/watch?v=kgEzhqtdt3E&t=882s>

⁴ Ver los anexos documentales sobre seminarios sobre corrupción, crimen organizado y lavado de activos agregados en la nota al pie N° 2.



b) el rol actual de Uruguay en el marco de la división internacional del trabajo del crimen organizado; c) las respuestas efectivas del estado frente a eventos de corrupción, lavado de activos y crimen organizado; d) los sesgos en la construcción del problema criminal por parte de las élites y en la opinión pública.

Como expresión relevante de las desconexiones e inconsistencias anotamos: i) la ausencia de un consenso político —actualizado y bien fundado— acerca de la incidencia del crimen organizado y la extensión de la corrupción en espacios de lo público estatal o privado; ii) las decisiones de política criminal que concentran la persecución en las actividades socialmente más sensibles pero estructuralmente menos significativas de las economías criminales son una barrera para perseguir a los agentes criminales más relevantes; iii) los retrocesos sobre la experiencia institucional ya acumulada en la prevención y represión del crimen organizado; iv) el desprecio y el boicot a algunas fortalezas estructurales fundamentales para la prevención y la persecución de la economía criminal; v) la debilidad crónica en la cultura política de control institucional y la transparencia.

Así también, respecto de las evidencias y efectos de las desconexiones e incongruencias mencionadas señalamos: i) el contraste entre los marcos legales adecuados y suficientes para prevenir y perseguir el lavado de activos y los resultados reales de la acción del Estado, ante la evidente actividad de organizaciones criminales de gran porte, en el territorio y algunos lugares claves como el puerto de Montevideo y otras fronteras (tráfico de drogas, trata de personas, contrabando); ii) el desaprovechamiento de las posibles sinergias con otros estados, cuando inician investigaciones que involucran a Uruguay; iii) el incumplimiento de normas, prácticas y procedimientos de control que tienen como primer agente obligado al propio Estado (zonas francas, puerto, Dirección General Impositiva, Banco Central del Uruguay y la Secretaría Nacional contra el Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo); iv) el predominio de una vocación reactiva sin prevención sistémica, concentrando el enfrentamiento al lavado de activos en la acción de la Policía y la Fiscalía (omisiones en la Secretaría Nacional contra el Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo, el Banco Central del Uruguay, la Dirección General Impositiva, el Banco de Previsión Social, la Dirección Nacional de Registros); iii) la aceptación implícita de potenciales beneficios provenientes de operaciones sospechables no controladas (captación de capitales evadidos de otras plazas, flexibilización de controles para la movilización de dinero); iv) la desacumulación y dispersión de la experiencia, capacidades y confianzas institucionales construidas desde los primeros años del XXI (Dirección General de Represión al Tráfico Ilícito de Drogas, DGRTID; Fiscalías especializadas; Secretaría Nacional para la Lucha contra el Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo, SENACLAFT); v) la concentración de la persecución en la región estructuralmente menos significativa de la economía criminal y el microtráfico, en contraste con las pocas causas por lavado de activos, menos sentencias y ninguna que afecte a protectores significativos del capital ; vi) la incongruencia entre los recursos asignados o ejecutados por las agencias encargadas de la prevención o persecución de actividades de economía criminal (Junta de Transparencia y Ética Pública, JUTEP; Fiscalías especializadas); vii) el debilitamiento simbólico de instituciones claves para la prevención social de la corrupción (la distribución por cuotas político partidarias de los cargos en el directorio de la Junta de Transparencia y Ética Pública, acceso a la información, libertad de expresión, organizaciones de la sociedad civil); viii) el mantenimiento de históricas debilidades en el control de la relación entre el



dinero y la actividad política; ix) la hostilidad de agentes políticos relevantes hacia lugares claves del sistema de justicia, como el ministerio público.

1.3. Directrices e iniciativas de acción política e institucional

Para la más eficiente prevención y persecución de las principales formas de economía criminal (lavado de activos, corrupción, y crimen organizado) se hace necesario un proceso de debate que actualice la comprensión colectiva de esta actividad criminal, y defina un programa estatal de política criminal coherente. Se deben considerar especialmente los datos del contexto internacional y regional, las fortalezas nacionales en el plano cultural, legal, de prácticas y prioridades estatales, así como también las principales debilidades en esos ámbitos. De ese proceso deberán participar agentes políticos e institucionales, de la academia, de la sociedad civil y el campo de las comunicaciones.

1.3.1 Redefinir los consensos políticos y sociales sobre la situación actual del país respecto de la expansión de las economías criminales.

1.3.2 Actualizar doctrina y estrategias concretas para la persecución de las economías criminales.

1.3.3 Identificar y combatir las formas concretas en que el crimen organizado, el lavado de activos y la corrupción inciden en la degradación de la convivencia democrática y la expansión de las violencias.

1.3.4 Conocer e intervenir las formas en que los agentes de la economía criminal ejercen su poder para incorporar sectores sociales bajo su influencia o cooptar actores públicos y privados relevantes.

1.3.5 Incorporar la perspectiva de género, para identificar e intervenir. Los delitos impactan y se ejecutan de forma distinta en mujeres y varones; por ejemplo, los roles dentro de las organizaciones criminales y los efectos en las dimensiones socioeconómica y personal. A lo anterior se suman las vulnerabilidades, a veces extremas, de las mujeres migrantes.

1.3.6 Concentrar la atención preventiva y represiva en la circulación de las mercaderías y los enormes flujos de dinero que moviliza la economía del delito, con especial atención en los procesos donde la economía criminal se transforma en legítima, respetable y bienvenida.

1.3.7 Identificar las fortalezas institucionales y culturales que ya tiene el país para adecuarlas a los desafíos actuales y de mediano plazo.

1.3.8 Hacer una evaluación global de las herramientas existentes (normativas, institucionales, profesionales, de contralor y rendición de cuentas) para fijar prioridades, líneas estratégicas y compromisos concretos en los diferentes campos de acción estatal.



1.3.9 Otorgar y controlar la ejecución de presupuestos que sean consistentes con las responsabilidades y expectativas que recaen sobre las diferentes agencias estatales.

1.3.10 Fortalecer las capacidades profesionales de las instituciones que previenen y persiguen actos de corrupción y lavado de activos (conocimiento y capacitación específica).

1.3.11 Dar un lugar relevante a la inteligencia para la prevención e investigación de las operaciones de lavado de activos: fortalecer el trabajo interinstitucional coordinado (Policía, Poder Judicial, Fiscalía General de la Nación, SENACLAFT, BCU, DGI, BPS, Dirección Nacional de Aduanas, Secretaría de Inteligencia de Presidencia de la República, Instituto Técnico Forense, Dirección General de Registros, Dirección General de Casinos y zonas francas). Generar sistemas de alerta, producir inteligencia global y de segundo plano para perseguir el flujo histórico de fondos, los actores implicados, las inversiones y los agentes que eventualmente colaboraron en el proceso de lavado.

1.3.12 Analizar la estructura institucional de la lucha contra la corrupción desde una perspectiva sistémica definiendo, en ese marco, la dependencia de la Junta de Transparencia y Ética Pública, sus alternativas de diseño institucional y sus competencias.

1.3.13 Ampliar las facultades de investigación de las instituciones que previenen y persiguen actos de corrupción y lavado de activos, incluyendo información sensible, tanto pública como privada, de quienes contratan con el Estado.

1.3.14 Establecer normas de control del financiamiento de la actividad política de acuerdo a los mejores estándares internacionales.

1.3.15 Fortalecer las capacidades para prevenir la cooptación de agentes estatales por parte de las organizaciones criminales (selección, formación y evaluación permanente de personal). Implementar sistemas de control para la detección temprana de actos de corrupción.

1.3.16 Asignar a la Dirección Nacional de Asuntos Internos del Ministerio del Interior estrictamente funciones de control de la actuación policial.

1.3.17 Fortalecer las capacidades sociales de contralor de la actividad de los agentes estatales, con el objetivo de una mayor transparencia. Entre otras medidas resulta necesario: i) ampliar el conocimiento público de los mecanismos de transparencia y gobierno digital; ii) otorgar carácter vinculante al dictamen de la Unidad de Acceso a la Información Pública (UAIP); iii) aplicación de sanciones ante el incumplimiento de los responsables de brindarla; iv) fortalecer la cooperación del Estado con las organizaciones de la sociedad civil que trabajan en el campo de la transparencia y corrupción; v) difusión de información pertinente; vi) potenciar la libertad de prensa y de expresión.

1.3.18 Ubicar el Observatorio Nacional sobre Violencia y Criminalidad fuera de la órbita del Ministerio del Interior. Dicho ministerio debe tener un departamento de estadísticas para uso interno que, entre otras funciones, releve la información sobre las denuncias que recibe la Policía. Sin embargo, se debería crear un instituto independiente, encargado de procesar, publicar, difundir y brindar acceso abierto a los datos sobre todas las estadísticas administrativas, que



producen el Poder Judicial, la Fiscalía General de la Nación, el Ministerio del Interior, el Instituto Nacional de Rehabilitación, la Secretaría Nacional para la Lucha contra el Lavado de activos y el Financiamiento del Terrorismo, la Unidad de Información y Análisis Financiero y la Dirección General Impositiva, así como encuestas de victimización y otros estudios de interés general.

1.3.19 Revalorizar el rol de la Cancillería y de los organismos especializados, para fortalecer el lugar de Uruguay en la promoción del derecho internacional de los derechos humanos y el cumplimiento de los compromisos asumidos respecto de la prevención y la protección frente al crimen transnacional organizado, el lavado de activos, el terrorismo, la trata de personas y el tráfico ilícito de armas.

1.3.20 Mantener y profundizar el lugar que ocupa Uruguay a nivel internacional con base en un sistema pionero de regulación del mercado regulado del cannabis, que contempla las normas del sistema de fiscalización internacional y sus convenciones e incorpora un enfoque de derechos humanos, salud pública y desarrollo humano.

1.3.21 Retomar el rol de país promotor en los sistemas internacional y regional, de un debate de fondo sobre el modelo prohibicionista y el enfoque de “guerra contra las drogas”.



Capítulo 2 | Sistema de justicia: transparencia, accesibilidad y gobernanza

El acceso a la justicia, como derecho humano, es reconocido en la jurisprudencia firme de los organismos jurisdiccionales desde hace décadas. En el caso de nuestra región, la Corte Interamericana de Derechos Humanos lo ha sostenido, reiteradamente, interpretando las obligaciones de los Estados que, como Uruguay, han ratificado la Convención Interamericana de Derechos Humanos. Así lo destaca la doctrina especializada cuando señala que el acceso a la justicia exige la investigación oportuna y la sentencia debidamente motivada o razonada, la adopción de medidas proporcionales al hecho investigado o denunciado y su cumplimiento efectivo. Para que el acceso a la justicia sea sustantivo, deben eliminarse las barreras que impidan su libre ejercicio, en condiciones de igualdad para todas las personas, lo que implica el desarrollo de medidas especiales de equiparación para que las personas y los grupos especialmente vulnerables por razones de discriminación fundadas en el género, la edad, la etnia-raza, la clase social, el nivel socioeconómico, la situación de migración, la orientación sexual, la situación de discapacidad, la violencia sexual y la violencia política accedan al mismo trato y a las mismas oportunidades. Por dicha razón, es deber del Estado asegurar la asistencia letrada gratuita en todas las etapas de la investigación o proceso, a quienes no la tienen.

El sistema de justicia implica un conjunto de instituciones, sus competencias específicas, cómo se interrelacionan y, especialmente, sus rutas de comunicación e interacción con sectores de diferentes inserciones sociales, económicas y políticas.

El Estado de derecho exige que las personas sean el centro del sistema de justicia y que ésta cumpla con los principios de eficiencia, eficacia, calidad, accesibilidad, información pública, transparencia y rendición de cuentas. Cumplir con estos principios es indispensable para garantizar el pleno derecho humano de acceso a la justicia, en condiciones de igualdad y no discriminación. El sistema de justicia debe ser concebido en su carácter de política pública. La calidad del servicio es un eje transversal en el funcionamiento y organización de este sistema. Involucra no sólo la satisfacción de los requerimientos de las personas usuarias, sino también una estructura institucional y operativa que, a partir de la racionalización de los recursos disponibles, asegure la mejora continua de esta política pública en general, y de una gestión clara, cercana, humana, que genere confianza en todos los sectores de la sociedad, en particular. Ello implica el monitoreo y la evaluación continua de los procesos internos y externos, para asegurar y transparentar la toma de decisiones adecuada y oportuna, eficiente y eficaz. Así también, un sistema de justicia de calidad debe ser transparente, estar sujeto al control ciudadano y rendir cuentas respecto de sus acciones. Para ello, es sustantivo establecer instancias que favorezcan la participación real de los gremios vinculados a las instituciones del sistema, la sociedad civil, y la academia, como formas de control que profundicen y fortalezcan la institucionalidad democrática. La transparencia y la información pública son, en este como en otros temas de la relación del Estado con la sociedad, la materia original sobre la que se sostiene la democracia.



Como se señaló anteriormente, desde la dimensión de su calidad, la política pública sobre administración de justicia debe abordarse desde una perspectiva sistémica, que permita correlacionar y articular sus metas, mediante la interacción planificada y evaluada de los núcleos institucionales y sociales involucrados, para asegurar si existe la siempre necesaria voluntad política, la sostenibilidad y la sustentabilidad de sus cursos de acción.

2. Propuestas

Algunos operadores del sistema de justicia, la academia y las organizaciones especializadas de la sociedad civil han avanzado en el consenso respecto de los desafíos que se presentan en Uruguay con relación al fortalecimiento del acceso efectivo a la justicia, como elemento esencial para seguir consolidando el estado de derecho y las garantías para el ejercicio de los derechos humanos. En ese marco, a continuación, se formula un conjunto de propuestas.

2.1 Calidad institucional del sistema de justicia

El Poder Legislativo debe retomar la iniciativa para garantizar, mediante una norma de jerarquía legal, las garantías de los procesos de convocatoria, postulación y selección, de todos los funcionarios/as del Poder Judicial, en especial, quienes ejercen función jurisdiccional, como Ministros de la Suprema Corte de Justicia (SCJ), del Tribunal de lo Contencioso Administrativo (TCA), jueces y juezas de Paz y Letrados. También, en aras de la mayor transparencia democrática, ese proceso debe abarcar a quien ejerza como titular de la Fiscalía de Corte y Procuraduría General de la Nación (FGN), así como a todos/as los/as funcionarios/as institucionales. Este proceso debe tener etapas definidas y con libre acceso a la información a las diferentes postulaciones. Asimismo, debe habilitar espacios para la participación de la academia y la sociedad civil en la formulación de observaciones y objeciones a eventuales candidaturas, siguiendo las buenas prácticas internacionales. Esto requiere contar con criterios técnicos preestablecidos; en especial, el perfil de quienes asumirán tan altas responsabilidades. Dicho proceso debe garantizar, además, la equidad de género en la composición de la Suprema Corte de Justicia y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Para ello, la matriz de evaluación técnica requiere que los criterios que se utilicen para valorar a las y los postulantes tomen en consideración, entre otros, su demostrado compromiso con los principios de acceso a la justicia, no discriminación y de respeto de la equidad de género. Esto implica que todos los parlamentarios y las parlamentarias deberán tener acceso a las carpetas completas de las personas seleccionadas por la Comisión del Poder Legislativo que reciba las postulaciones. En este marco, resulta imprescindible que las audiencias y entrevistas a las personas precalificadas sean públicas, equitativas y transparentes. También, los y las parlamentarias deberán pronunciarse mediante voto público en todas las instancias y fundamentar las razones de su decisión en todos los casos.

2.2 Funcionamiento y gobernanza del Poder Judicial

Uruguay necesita una nueva gobernanza del Poder Judicial. En su momento, deberán impulsarse los mecanismos que permitan estas reformas al más alto nivel de la jerarquía normativa del país. Los avances en el fortalecimiento del sistema democrático republicano de gobierno así lo requieren.



En este sentido, a partir de un proceso que incorpore instancias de debate, análisis y propuestas con integrantes del sistema de justicia, profesionales y académicos, debe definirse claramente la separación de las funciones administrativas de las funciones jurisdiccionales en el Poder Judicial. Considerando los modelos del derecho comparado, debe contemplarse el establecimiento de un organismo encargado del ejercicio de la función administrativa del Poder Judicial, a efectos de que la Suprema Corte de Justicia se concentre exclusivamente en el ejercicio de la función jurisdiccional, como órgano máximo encargado de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado. La separación de la función jurisdiccional de la administrativa es un requisito necesario para transparentar y asegurar la independencia interna del Poder Judicial, sin perjuicio de la externa, tradicionalmente reconocida en el país y respetada en tiempos de vigencia de la institucionalidad democrática.

Del mismo modo, una revisión del diseño institucional de las tareas administrativas y de soporte del sistema de justicia debería incluir la mediación judicial, la redistribución de competencias del sistema penitenciario, la defensa pública, el sistema de seguimiento a la reinserción de las personas liberadas, entre otros. Este asunto requiere una mayor comprensión por parte del sistema político y de los formadores de opinión: no se trata de incidir, intervenir ni recortar las potestades constitucionales del Poder Judicial, sino de definir con claridad sus funciones, para que coadyuve al proceso de desarrollo de la institucionalidad democrática, conforme al principio de especialización. De esta forma, la nueva gobernanza amplificará la independencia interna y externa de quienes tienen la esencial tarea republicana de administrar justicia.

En el marco de las reformas estructurales mencionadas, deben impulsarse las adecuaciones del marco jurídico al máximo nivel jerárquico, a efectos de que la Suprema Corte de Justicia esté integrada con el número de ministros/as que posibilite su funcionamiento en salas especializadas en materias tales como penal, civil, laboral, crimen organizado, familia especializado y violencia de género, entre otros.

Así también, es imprescindible adoptar las medidas que hoy favorece el marco jurídico, para profundizar la especialización de los Juzgados Letrados en el interior del país. Las experiencias que existen de especialización de jueces, fiscales y defensores arrojan evidencia sobre logros relativos a la optimización de recursos y al cabal conocimiento de la materia en la que se trabaja lo que, a su vez, repercute en el mayor grado de efectividad. Un ejemplo en este sentido es la experiencia de la Fiscalía Especializada en Crímenes de Lesa Humanidad.

Complementariamente, deben eliminarse las diferencias existentes en el funcionamiento de la justicia, que se traducen en que jueces y defensores que desempeñan iguales funciones en los departamentos del interior del país, perciban un ingreso menor a quienes lo hacen en Montevideo, a la vez que se considera un “ascenso” el traslado de estos funcionarios/as a localidades cercanas a la capital.

2.3 Fortalecimiento del sistema acusatorio

La reforma del proceso penal hacia un proceso acusatorio adversarial resulta un avance en la forma de impartir justicia, superadora del anterior modelo inquisitivo, originado en un código



procesal de la dictadura militar. Sin embargo, el Código del Proceso Penal (CPP) fue reformado ulteriormente ininidad de veces. A su vez, distintos grupos de interés (asociaciones de abogados, gremio de defensores públicos, asociaciones de víctimas) han sugerido, a lo largo de los últimos años, nuevas modificaciones. Por eso, es necesario que una única comisión analice las reformas necesarias para asegurar el funcionamiento integral. No es posible que las propuestas de reforma sean tratadas por separado en las comisiones de Constitución y Códigos de ambas cámaras legislativas, sin que se tome en cuenta que existen otras propuestas de reforma que se están discutiendo al mismo tiempo.

Las reformas propuestas pueden obedecer a intereses legítimos que, en algún caso, pueden estar en tensión (por ejemplo, las reformas que proponen mayor participación procesal de las víctimas y las que plantean mayores garantías para las personas imputadas). Por ello, el tratamiento de una reforma del CPP debe estar orientado a la igualdad de las partes y al acceso efectivo a la justicia, lo que impactaría positivamente en la reducción de la desigualdad y la criminalización selectiva de algunos sectores de la sociedad.

Uno de los aspectos más cuestionados son los efectos del acuerdo abreviado, el que no puede ser revisado (salvo en el caso de que exista alguna de las restrictivas causales para interponer el recurso de revisión). Según el Observatorio de Justicia y Legislación (2021), en el período entre el 1/11/2020 y el 31/10/2021, 89,4 % de los procesos penales se resolvieron por acuerdo abreviado. Esto es un pilar del funcionamiento del sistema, ya que la idea es que se lleve a juicio oral los casos más complejos. Ello no es óbice para que se pueda instalar un sistema de revisión de los acuerdos abreviados, ya sea para casos en que los hechos posteriores lo ameriten, o de forma aleatoria como sucede en otros sistemas. Resulta saludable para el sistema que los operadores que intervienen en un acuerdo negociado, que se realiza en tiempo exiguo (muchas veces en 24 o 48 horas), tengan presente que los términos del acuerdo pueden ser revisados por un tribunal de alzada o por un organismo creado para ello, con garantías para todas las partes.

Si bien los mencionados ajustes resultan necesarios, es preciso señalar que las modificaciones deben ser realizadas bajo objetivos comunes y no funcionales a los intereses de algún grupo de presión. Debe asegurarse una mayor publicidad de las audiencias, de los dictámenes fiscales y las sentencias dictadas, de forma que sean de acceso para la población.

2.4 La Defensa pública

La Defensa Pública, debe ser técnicamente independiente y jerarquizada al mismo nivel que la Fiscalía General de la Nación. También, contar con presupuesto adecuado para desarrollar su función de manera pertinente y centrada en las necesidades de la población que atiende. Así también, deberán jerarquizarse sus capacidades relativas a los procesos alternativos para la resolución de controversias.

2.5 La Unidad de Víctimas y Testigos

La Unidad de Víctimas y Testigos de la Fiscalía General de la Nación es una entidad que ha demostrado la importancia de dar apoyo a quienes son víctimas del delito o que deben testificar durante el juicio. Resulta indispensable fortalecerla, a través de los recursos necesarios para que



mantenga comunicación constante con quienes lo necesiten y que realice las coordinaciones pertinentes para el acceso a viviendas transitorias o permanentes, en caso de que sea necesario para la protección de las personas involucradas o de sus familias.

Parte de la estrategia del combate al crimen organizado radica en la protección y el aseguramiento de que las víctimas y los testigos puedan declarar, a efectos de que se pueda impartir justicia.

2.6 Diseño y creación de un Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

Para la efectivización del derecho de acceso a la justicia es necesario una estructura orientada a tal fin, respetando las funciones constitucionales de cada poder del estado. En el derecho comparado, a ese objetivo contribuyen los Ministerios de Justicia, institución del Poder Ejecutivo encargada de la gobernanza de las políticas públicas de justicia.

El sistema político debe avanzar, esforzándose por lograr, en el corto plazo, los mayores consensos posibles para el diseño y puesta en funcionamiento de un ministerio que tenga como competencia los aspectos del sistema de justicia que no involucren la separación de poderes ni la independencia del Poder Judicial. Entre ellos, favorecer el acceso a la justicia, en igualdad de condiciones, para todos los habitantes de la República y asumir la responsabilidad del funcionamiento del sistema penitenciario nacional, tanto en la ejecución de las penas privativas de libertad como de las penas alternativas, con la finalidad de la inserción social.

También dentro de las competencias de este ministerio deben incorporarse tareas de investigación, con los más altos estándares, para implementar políticas de prevención de las diferentes formas de violencia y el delito, y la atención y protección de las víctimas. También debe diseñar y ejecutar la política criminal y penal, la política pública sobre derechos humanos del Poder Ejecutivo y desarrollar lineamientos básicos para todos los organismos de este poder del Estado; entre otros, la promoción, la capacitación de funcionarios públicos y la preparación, en coordinación con la Cancillería y la Institución Nacional de Derechos Humanos, de los informes periódicos que el país debe presentar ante los organismos internacionales de contralor. Finalmente, además de desarrollar acciones de racionalización de la estructura de la administración (como, por ejemplo, la incorporación de los registros públicos y del sistema de cooperación internacional en materia de Justicia, hoy dependientes del Ministerio de Educación y Cultura), en este ministerio deberá funcionar una Dirección de Abogacía del Estado, donde se concentrarán todos los procesos judiciales de los que el Estado uruguayo es parte, con profesionales convocados y seleccionados según estándares del más alto nivel técnico y con una remuneración adecuada a las funciones a desarrollar.

En lo que refiere a las políticas de acceso efectivo a la justicia, el Ministerio a crearse deberá garantizar la presencia de juzgados en los lugares que sean necesarios, sin tomar en cuenta como variable principal las cuantificaciones de la actividad jurisdiccional. Los juzgados, al igual que las seccionales policiales, deben ser puertas siempre abiertas a la comunidad; en este sentido, las políticas de concentración territorial de juzgados atenta contra el derecho al acceso efectivo a la justicia.



2.7 Definición de una agenda legislativa para el fortalecimiento del sistema de justicia

El Parlamento debe priorizar en su agenda los asuntos vinculados con el derecho de acceso a la justicia. En este sentido, la próxima instancia presupuestal puede ser una oportunidad para avanzar en esta agenda, sin perjuicio del trabajo que desarrollen durante toda la legislatura las comisiones parlamentarias. Dicha agenda debe incorporar los temas anteriormente incluidos en este capítulo que, necesariamente, requieren adecuaciones o modificaciones del marco jurídico, exceptuando aquellos aspectos que corresponden exclusivamente al Poder Ejecutivo.

No obstante, algunas propuestas no requieren asignación presupuestal como, por ejemplo, la mayor transparencia en los procesos de convocatoria, selección y designación de los/as funcionarios que ejercen la magistratura, así como de todo el personal del Poder Judicial. En el caso del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, mayoritariamente, se trata de realizar las transferencias necesarias desde otros organismos del Poder Ejecutivo (por ejemplo, el Ministerio de Educación y Cultura) o del Poder Judicial (es el caso de la Defensoría Pública), lo que no implicaría mayor atención presupuestal en esta etapa.

La independencia de la Defensa Pública y su jerarquización requiere reforma legislativa y existe un proyecto de ley presentado por la asociación respectiva, que debe ser analizado y atendido.

También debe darse prioridad a la asignación de los recursos necesarios para la creación de los juzgados especializados en violencia basada en género y delitos sexuales, para dar cumplimiento cabal a lo dispuesto por la Ley N° 19.580.



Capítulo 3 | La política pública de administración de las medidas cautelares y de ejecución penal

Uruguay ha seguido la tendencia mundialmente extendida de responder al crecimiento de la criminalidad con el uso de la prisión. Si bien la evidencia señala que el mayor uso de la cárcel no se relaciona directamente con el descenso de la criminalidad, Uruguay, en un período de veinte años, triplicó la población privada de libertad. La reincidencia delictiva es un criterio para medir el éxito o fracaso del sistema penal y de la política criminal. Según datos del Ministerio del Interior (2023), en 2019, la reincidencia penitenciaria en Uruguay fue 29,2 % en un período de seis meses posteriores a la primera excarcelación, 44,1 % al año, 58,7 % a los dos años y 65,6 % a los tres años. En los últimos años, el crecimiento de la población penitenciaria ha sido desigual según el género: las mujeres privadas de libertad crecieron tres veces más que los varones en 2021 y dos veces más, en 2022. La literatura señala que, tanto a nivel mundial como nacional, parte de este crecimiento diferenciado se relaciona con el endurecimiento de las leyes de drogas y con una mayor persecución a estos delitos. Al tiempo que creció la población privada de libertad, actualmente unas 15.800 personas, también aumentó la cantidad de medidas alternativas al encarcelamiento que, a la fecha, es cercana a 9.800.

Desde 1995, las constantes reformas penales y procesales penales hipertrofiaron el sistema de administración de medidas cautelares y de ejecución penal: el uso indebido de la prisión preventiva, la ampliación de tipos penales, el aumento del monto de las penas para determinados delitos, el desequilibrio de la dosimetría penal, la limitación —y para algunos delitos la eliminación— de los institutos de libertad anticipada y de redención de pena, que regulaban el descongestionamiento de las cárceles, son algunas de las medidas que impactaron en la expansión de la población sujeta a sanciones penales y en el progresivo deterioro del sistema penitenciario.

Entre los principales problemas estructurales, las cárceles registran niveles de sobrepoblación que exceden el límite de 120 % establecido por los estándares internacionales; el colapso de su infraestructura como consecuencia del sobreuso y la imposibilidad de refaccionar y construir nuevas instalaciones, al ritmo del crecimiento de la población penitenciaria; una estructura de recursos humanos insuficiente para atender a la cantidad de población encarcelada y poco calificada para la función de rehabilitación; una débil intervención penitenciaria, dada la escasa oferta programática en las áreas de trato, tratamiento y preparación del egreso; condiciones de vida deficientes (alimentación escasa y de baja calidad, escaso acceso a la salud integral, insuficiencia e inadecuación de los espacios para pernoctar y desarrollar actividades programáticas, violencia intrapenitenciaria y elevado número de muertes en custodia, entre otras). A todo ello debe sumarse que la cárcel, además de su probada ineficacia para reducir el delito, es una respuesta costo ineficiente: su uso desmedido impone una importante carga fiscal a futuro y una diversidad de costos sociales que no suelen evaluarse a la hora de optar por ella,



como los derivados de la pérdida de contribuciones que esta población realiza a la economía del país y la pérdida de ingresos de las familias de bajos recursos. También, es necesario considerar el impacto de la privación de libertad en la economía doméstica, ya que el mal funcionamiento de las cárceles exige que las familias deban afrontar la provisión de alimentos, artículos de higiene personal, vestimenta, ropa de cama, medicamentos, entre otros bienes que el Estado no provee o lo hace en forma insuficiente.

Por todas las razones expuestas, la constante expansión de la población sujeta a sanciones penales no es sostenible para el Estado ni en términos presupuestales ni en términos de seguridad y convivencia.

3. Propuestas

3.1 Promover una discusión amplia, plural e informada sobre la política criminal

Es necesario promover una discusión informada sobre los cambios imprescindibles para avanzar hacia una política criminal coherente e integral, para generar la base legal que dé sustento al desarrollo de acciones pertinentes y asertivas para la reducción de la reincidencia y, en consecuencia, la reducción de la victimización., aunque el vínculo entre estos fenómenos no es directo ni absoluto.

Ello debería incluir, a partir del análisis de la experiencia internacional comparada y las distintas propuestas existentes para las reformas de los códigos Penal y del Proceso Penal, la armonización de las propuestas con base en los estándares internacionales de derechos humanos, los principios constitutivos del Derecho Penal y Procesal Penal y la delimitación conceptual sobre el fin de las penas privativas de libertad y alternativas al encarcelamiento. En particular, debatir sobre el rol de la justicia restaurativa en el sistema penal y en todas las etapas del proceso penal, con énfasis en su sentido de responsabilización activa.

En forma prioritaria, se deberá promover un proceso de debate al más alto nivel político, con la participación de la academia y de la sociedad civil, para revisar la legislación penal, con la finalidad de armonizarla con los estándares internacionales y revertir el crecimiento del Estado punitivo y la cultura de la penalidad. En particular, deberá promoverse la creación de un nuevo Código Penal.

3.2 La reforma del sistema de ejecución penal desde una perspectiva sistémica

3.2.1 El sistema de ejecución es parte constitutiva de un sistema más amplio: el sistema penal. Por ello, es fundamental considerar las distintas dimensiones de la penalidad, entendida como un artefacto cultural complejo, compuesto por el entramado de leyes, sanciones, instituciones, discursos, prácticas, símbolos, rituales y resultados que impactan en el sistema de ejecución penal. Respecto de los impactos, las consideraciones deberían incluir las dimensiones



económica y social, el análisis sobre las mujeres en general y las que viven junto a sus hijos e hijas en la reclusión, los grupos especialmente vulnerables como las personas LGTBIQ+, las personas en situación de discapacidad, las personas extranjeras y migrantes, las personas mayores y las personas jóvenes y primarias. En dicho análisis debería incorporarse el enfoque interseccional para entender y responder adecuadamente a las desigualdades y discriminaciones que se derivan del cruce del género con otros constructos sociales, culturales, económicos e identitarios. Asimismo, es fundamental considerar los impactos de las sanciones penales en las familias y redes socioafectivas de las personas infractoras de la ley penal.

3.2.2 Resulta imprescindible definir el contenido que se le dará a su encargo social, ya que ninguna institución funciona sin una meta clara. Por eso, discutir cuáles son los contenidos conceptuales, procedimentales y actitudinales de la rehabilitación es un aspecto sustantivo para la transformación del sistema.

3.3 La estructuración de la ejecución penal como una política pública

3.3.1 Las políticas públicas responden a un conjunto de principios constitutivos y, en este sentido, la ejecución penal debería: a) ser planificada y sustentable con tiempos de ejecución de mediano y largo plazo; b) racionalizar los recursos, asegurando la asignación de un presupuesto que disponga de hasta el máximo de los disponibles para garantizar la rehabilitación; c) producir información rigurosa, actualizada, trazable y de acceso público, con datos vastos y desagregados, d) desarrollar acciones mensurables sobre la base de información transparente y confiable; e) asegurar la participación del saber experto, la sociedad civil y los actores directamente involucrados, como lo son las propias personas privadas de libertad y sus familiares; f) contar con una institucionalidad adecuada y una estructura de recursos humanos profesional. Como toda política pública, la de ejecución penal deberá rendir cuentas y mostrar, a través de la evaluación de sus acciones programáticas, cuáles funcionan y cuáles no. El país necesita que las personas que pasen por dichos programas reincidan menos y, si esto sucede, la inversión habrá valido la pena porque bajará el delito.

3.3.2 Es imperioso resolver la ubicación institucional del Instituto Nacional de Rehabilitación fuera del Ministerio del Interior y pensar la estructura integral de los sistemas de privación de libertad y de medidas alternativas al encarcelamiento. Para ello, resulta sustantivo contar con una ley de ejecución penal inspirada en modelos modernos, en los estándares internacionales de derechos humanos y basada en las mejores prácticas que arroja la evidencia. También, producir una ley orgánica para el Instituto Nacional de Rehabilitación, que regule su funcionamiento y permita superar modelos de gestión disímiles, impulsados por las administraciones de turno. La ley deberá incorporar un sistema normativo y de procedimientos que proteja a las personas privadas de libertad frente al Estado, tomando en cuenta que en dicha relación la situación más débil es la de las personas.



3.4 La intervención penitenciaria y en las medidas alternativas al encarcelamiento basadas en la evidencia

Desarrollar modelos basados en la evidencia, que propongan formas de intervención pertinentes para las modalidades de privación de libertad y alternativas al encarcelamiento. Dichos modelos deberían asegurar las características que, según la literatura especializada, guardan relación con la efectividad para reducir la reincidencia y la victimización.

3.5 El involucramiento de la comunidad

3.5.1 El abordaje territorial y comunitario es fundamental para promover el involucramiento de la sociedad y para asegurar la cohesión, la complementariedad y la integralidad de las respuestas estatales a diferentes problemáticas sociales que, eventualmente, derivan en consecuencias penales. En este plano es necesario hacer foco en algunos grupos especiales dada su condición de vulnerabilidad socio-penal: las personas usuarias problemáticas de drogas, las personas que padecen problemas de salud mental, las personas extranjeras y migrantes, entre otros. Además, toda estrategia de articulación deberá prestar atención a las circunstancias especiales que colocan a las mujeres en situaciones especialmente riesgosas cuando son jefas de hogar al tiempo que desarrollan los cuidados, son víctimas de violencia basada en género y de violencia sexual.

3.5.2 Es preciso fortalecer la presencia de la sociedad civil organizada adentro de la cárcel y generar mayores oportunidades para que las personas tomen contacto con la comunidad, por ejemplo, a través de salidas transitorias. Si la «porosidad» entre los ámbitos intramuros y extramuros no es paulatina, es muy difícil que las personas vuelvan a la comunidad a vivir desde los códigos de la convivencia democrática. También, involucrar activamente a las familias ya que tienen capacidad de organización y de apoyo a sus propios familiares, así como a otras personas privadas de libertad y sus familias.

3.5.3 Resulta decisivo pensar en la etapa posterior al encierro y en la cárcel como una preparación para la salida. En el egreso, los primeros meses son cruciales: el informe de reincidencia del Ministerio del Interior (2023) muestra con claridad algo que la evidencia internacional ya había demostrado: que en los primeros seis meses luego de la liberación se concentran los mayores problemas y los mayores niveles de reincidencia. Es muy importante desarrollar iniciativas para concretar movimientos intermedios entre la situación absoluta de privación de libertad y el momento de la liberación: invertir desde el punto de vista técnico y humano en la preparación para la salida y desarrollar una política de acompañamiento al egreso que desarrolle medidas de protección especial orientadas a la vivienda, el trabajo protegido y de calidad, la educación, la formación profesional y para el empleo, así como el acompañamiento psicosocial durante el proceso.



Capítulo 4 | Políticas públicas integrales y capacidades estatales para la convivencia democrática

Existe un consenso general, desde la academia, la sociedad civil y el sistema político, acerca de que, tanto en el acceso como en la calidad de las políticas públicas, hay una distribución territorial desigual en el Uruguay. Por otro lado, hay una tendencia al crecimiento de la violencia en todas sus formas, trátase de la institucional, la comunitaria, la basada en género o la intrafamiliar, hacia las personas mayores y los niños, niñas y adolescentes. En este contexto, ya de por sí es muy frágil, la sociedad está, en esta tercera década del siglo XXI, ante la emergencia cada día más presente de la violencia generada por el crecimiento y la penetración de los mercados ilegales.

Estas realidades interactúan entre sí y cuestionan la vigencia de pensar políticas para una “sociedad amortiguadora”, poniendo en relieve los procesos de fragmentación socioterritorial, la crisis de la convivencia y la seguridad en muchos territorios, y el consecuente deterioro de la convivencia democrática.

En este escenario, es relevante impulsar un cambio de paradigma que tenga como centro las necesidades de la gente y, para ello, promover iniciativas que impulsen la participación, la transparencia y el fortalecimiento de las capacidades estatales mediante las políticas públicas para el acceso a la educación, la salud, el trabajo, la vivienda, las políticas sociales y, en particular, la justicia, la seguridad y la convivencia ciudadana. En suma, garantizar al conjunto de la ciudadanía el derecho a la convivencia democrática como un bien común.

La evidente relación entre masculinidades hegemónicas y ejercicio de violencias debe orientar la elaboración de políticas públicas que no depositen en una sola institución la responsabilidad por la seguridad, y en un despliegue integral intervengan para modificar mandatos sociales y culturales que instruyen y construyen subjetividades para las violencias.

Las capacidades estatales en esta dirección están determinadas por su “fuerza y alcance” para resolver el problema integral del acceso y la calidad de la convivencia democrática como bien común, al tiempo que en la complejidad de su respuesta. Esto supone la articulación multidimensional e interrelacional para una estrategia institucional coherente, articulada y sostenible. Para dicha estrategia, son componentes sustantivos la autonomía, la calidad organizacional y la cohesión interna de los instrumentos conceptuales, legales, operativos y de financiamiento que operan, combinadamente, en el disciplinamiento y en el desarrollo de interacciones sinérgicas, a partir de una implicación activa de las instancias territoriales.

Las políticas públicas, como expresión operativa de las capacidades estatales, deben centrar sus esfuerzos hacia procesos ordenados y racionales. Sin embargo, en dicho proceso, muchas veces, se superponen varios problemas, respuestas, actores, decisiones e inercias. En función de lo expuesto, es relevante reducir la incertidumbre y la ambigüedad de estos procesos,



maximizando los esfuerzos en definir el diseño y la implementación de políticas públicas que permitan la evaluación, la transparencia y la rendición de cuentas desde diferentes niveles y espacios.

En síntesis, pensar en el acceso y en la calidad del derecho a la convivencia democrática como bien común implica una configuración robusta, coherente e interrelacionada de distintas capacidades, así como del conjunto de políticas públicas que de ellas dependen. En esta dirección, solo con un cambio de paradigma que se proponga ser un complejo articulado de capacidades y políticas públicas en los territorios con mayor desigualdad será posible revertir esta realidad.

Propuestas

4.1 Procurar que los esfuerzos de políticas públicas tengan como principio orientador fortalecer la universalidad, promoviendo la integración social y la convivencia democrática como bien común. Las políticas públicas deben basarse en la evidencia, estar sujetas a procesos de monitoreo y evaluación de impacto, así como ser intensas y extensas en la población objetivo.

4.2 Las políticas públicas deben tender a configurarse bajo modelos de gobernanza territorializados, donde se articulen todos los niveles de gobierno y de la administración pública, procurando la transparencia y la rendición de cuentas, a través de la participación de la comunidad, la academia y la sociedad civil.

4.3 Las políticas públicas de protección social (vivienda, trabajo, salud y educación, políticas de cuidado, de justicia, de convivencia y seguridad) deben tener un rol protagónico en la reducción de la fragmentación social, con el objetivo de fortalecer la inclusión y afirmar la universalidad de la convivencia democrática como bien común. En este sentido, se realizan las siguientes puntualizaciones.

4.3.1 Sobre el trabajo, un aspecto medular es el acceso al trabajo formal decente, digno y de calidad, tanto como mecanismo que provee y como elemento que facilita y dinamiza los vínculos y las relaciones sociales, que las promueve, las dinamiza.⁵

4.3.2 La salud trasciende, largamente, la ausencia de enfermedad: es uno de los determinantes clave para el desarrollo igualitario de las personas. Lamentablemente, existen grupos sociales especialmente vulnerados que, en los últimos años, han padecido fuertemente el debilitamiento de las redes de contención, como es el caso de niñas, niños y adolescentes. En esta dirección, es relevante promover un fuerte empuje en políticas de salud para la niñez: prevención del embarazo y el suicidio adolescentes, propiciar políticas de prevención y tratamiento del uso problemático de drogas.

4.3.3 Sobre la vivienda y el hábitat resulta necesario garantizar el acceso de manera efectiva, como nodo capaz de articular los procesos que se desencadenan a partir de la

⁵ En esta dirección, es relevante apoyar y proteger a las organizaciones barriales y comunitarias que han desarrollado materialidades concretas. Existen experiencias a las que hay que apoyar, para sostenerlas, para que puedan desarrollar otras potencialidades, que pueden ser tomadas como un ensayo de políticas públicas desde la gente, más allá de “con la gente” y “para la gente”.



implantación del conjunto de las políticas públicas. La vivienda está llamada a jugar un papel clave en la modificación de la concentración de la pobreza multidimensional en las infancias y en las personas adultas mayores. Este impacto se relaciona con la mejora del acceso a la salud y a la educación, a lo que denominamos impacto sociohabitacional. Complementariamente, se deben generar procesos de fortalecimiento de espacios públicos de calidad para el disfrute y la convivencia.

4.3.4 Favorecer la complementariedad de la educación formal y no formal, promoviendo el desarrollo de habilidades cognitivas conjuntamente con las emocionales y con los valores inclusivos y altruistas para la convivencia no violenta en todas las dimensiones de la vida social, familiar e institucional. Concomitantemente, es necesario impulsar una conexión amigable, dinámica y sólida entre educación y empleo.

4.3.5 La integración de las políticas sociales en un sistema integral de políticas públicas universales, inclusivas, flexibles y complementarias, que tenga a las personas y sus circunstancias en el centro de su actuación. Las políticas sociales deben contribuir a la integralidad del conjunto de las políticas públicas universales, en los territorios.

4.3.6 Promover el acceso igualitario a la justicia a partir del análisis de las necesidades jurídicas de la comunidad, sin que ello represente una “judicialización” de la convivencia, sino la promoción de un conjunto de políticas públicas que puedan adaptarse de manera ágil, flexible y eficiente a las necesidades detectadas. En esta dirección, los mecanismos alternativos de resolución de controversias, así como la comprensión del contexto de derechos y responsabilidades son elementos clave para la construcción de una ciudadanía inclusiva.

4.3.7 Avanzar hacia una sociedad de los cuidados, entretejiendo lazos intergeneracionales y de género, en la que puedan transformarse las masculinidades violentas y la subjetividad adultocéntrica.

4.3.8 La violencia basada en género y hacia niñas, niños y adolescentes debe tener un lugar relevante en todos los niveles de intervención, prevención, protección, represión y seguimiento, con oportunidad y celeridad en las respuestas, las que deben ser coordinadas e interoperar entre todos los sistemas públicos institucionales y la sociedad civil.

4.4 Las políticas de convivencia y seguridad ciudadana deben concebirse por su carácter global, sistémico e integral, y estar caracterizadas por claras capacidades institucionales que aseguren su articulación con el conjunto de políticas públicas que se despliegan en los territorios. Ello implica la instalación de una propuesta político-criminal coherente entre todas las instituciones, actores y áreas, especialmente aquellas que poseen un rol protagónico en la prevención y la represión del delito, la sanción y la ejecución de las penas, cuyo objeto prioritario es garantizar la convivencia democrática para el bien común. Las políticas públicas en materia de la gestión de riesgos de la violencia y el delito deben dar cuenta de la prevención, la represión y la disuasión en sus diversas dimensiones y planos, según señalamos a continuación.



4.4.1 Debe promover la participación de las distintas áreas del Estado para su diseño y ejecución. En esta dirección, la prevención social de la violencia y el delito se desarrollará en tres niveles: i) *prevención universal*, dirigida a la población general, desplegando una política de gestión de riesgos de la inseguridad y de gestión de conflictos en la comunidad. Por otra parte, fortalecerá los mecanismos alternativos de solución de conflictos, con la finalidad de reducir la violencia en las comunidades; ii) la *prevención selectiva* orientada a sectores poblacionales vulnerabilizados por la violencia y el delito y propensos a verse involucrados en acciones violentas y delictivas; estas acciones estarán orientadas a la disminución de la violencia y el delito y deberán articularse con las políticas socioeducativas y de empleo, implementando los incentivos necesarios para que, tanto en el ámbito privado como el público, se construyan oportunidades laborales y de reinserción en el sistema educativo; iii) la *prevención indicada* pondrá foco en aquellos sectores poblacionales insertos en lógicas delictivas y violentas; incluye la implementación de planes, programas y proyectos orientados a zonas, barrios, familias y personas involucradas en acciones violentas y/o delictivas. Entre otras acciones, el Instituto Nacional de Rehabilitación y la Dirección Nacional de Apoyo al Liberado desarrollarán planes individualizados de intervención penitenciaria y acompañamiento pospenitenciario, para contribuir a la reducción de los niveles de reincidencia delictiva y al fortalecimiento de los lazos sociales con la comunidad.

4.4.2 En la prevención situacional se deberá procurar el despliegue de una política de locación de infraestructura, tendiente a mejorar la iluminación y el acondicionamiento de los espacios públicos, así como la videovigilancia en los territorios de mayor concentración del delito.

4.4.3 En la prevención policial es relevante diseñar políticas específicas de proximidad, orientadas a la resolución de problemas en la comunidad (seguridad dentro, en el entorno y en los recorridos hacia los centros educativos y otros espacios de interactividad social) y de gestión temprana de conflictos.

4.4.4 En las políticas públicas penales se debe considerar la proporcionalidad en el ejercicio del poder punitivo, procurando diseñar e implementar modelos que encarnen las vías procesales alternativas, fortaleciendo la cultura de la reparación en la comunidad.

4.4.5 Un fuerte énfasis en el control de los grupos criminales que ofrecen soporte de acopio y traslado internacional de drogas, así como de abastecimiento interno, sin que ello represente una relajación en el control del microtráfico.

4.4.6 Desarrollar modelos modernos de formación policial, consistentes con los estándares democráticos, éticos y de derechos humanos, orientados hacia la inteligencia policial y la investigación criminal del delito de homicidio y el crimen organizado, contribuyendo a reducir la impunidad.

4.4.7 Considerar la permanente actualización del conjunto de mercados ilegales (trata de personas, tráfico de armas, delitos informáticos, comercialización de autopartes, tráfico y comercialización de drogas, entre otros), a los efectos de evitar la extensión y feudalización en los territorios de mayor vulnerabilidad.



4.4.8 En lo que respecta al delito predatorio, se deben fortalecer las garantías para que la población pueda efectuar las denuncias oportunamente.

4.5 Los fenómenos de la violencia y la criminalidad requieren de un sistema de generación de evidencia a partir del estudio y el análisis desde múltiples disciplinas científicas y técnicas (criminología, psicología forense, sociología, antropología, economía, entre varias) y desde diversos sectores (la academia, la sociedad civil y el Estado), que permitan contribuir en la planificación para la prevención y protección, la disuasión y la represión del delito, así como en el control de la violencia, con el objeto de medir y evaluar los efectos de las acciones implementadas.

4.6 En una sociedad marcada por la cultura de la violencia, tanto la basada en género que sufren mujeres, niños, niñas y adolescentes en el ámbito intrafamiliar y en las relaciones de proximidad, como la que ocurre entre grupos criminales en los territorios con mayor desigualdad, las capacidades estatales cuyos componentes, atributos y fines están destinados a garantizar la seguridad ciudadana y la convivencia a través de sus políticas públicas, requieren transformaciones relevantes en: i) el fortalecimiento de los dispositivos de formación policial, para procurar una policía profesional y actualizada en la prevención y la represión del delito en el marco de las obligaciones del Estado en materia de los derechos humanos; ii) el rediseño de la Secretaría Estratégica de Inteligencia del Estado, definiendo su inclusión en el organigrama del Estado, la generación de una matriz de riesgos y sus capacidades humanas y materiales —con especial énfasis en la prevención, la persecución y la represión del crimen organizado y, particularmente, el tráfico de drogas y el lavado de activos—; iii) la redefinición del rol de las seccionales policiales en los territorios, propiciando modelos de policiamiento de proximidad orientados a la resolución temprana de conflictos y de una atención acorde a las necesidades ciudadanas.

4.7 Fortalecer las capacidades institucionales del Poder Judicial, la Fiscalía General de la Nación y la Policía para contribuir al mejor acceso a la justicia, así como al mayor protagonismo de la reparación en los conflictos de proximidad, para prevenir su resolución violenta y promover una cultura de la reparación.

4.8 Rediseñar las capacidades institucionales para la organización de un sistema de ejecución de medidas alternativas al encarcelamiento eficaz y eficiente, que permita descomprimir el sistema penitenciario sin que ello represente una relajación en el control del delito.

4.9 Desarrollar políticas que aborden, desde una perspectiva de derechos humanos, la violencia institucional en todas sus dimensiones, promoviendo los cambios organizacionales necesarios para la transformación de las lógicas burocráticas, poniendo en el centro a las personas.

4.10 Articular las políticas nacionales con las estrategias regionales de prevención, en particular de la criminalidad organizada.



A modo de cierre provisorio de esta conversación

A cá también el agua hierve a cien grados fue la consigna que organizó nuestro trabajo desde que, en febrero de 2023, nos propusimos analizar algunos problemas que, habitualmente, se presentan como asuntos de seguridad. Conforme se desenvolvió la reflexión, se abrió paso a una reelaboración de esos problemas, como necesidades colectivas de fortalecimiento de la convivencia democrática y contención de las violencias. Mantenemos la advertencia que da título al documento, porque confronta una percepción de excepcionalidad nacional que condiciona negativamente la capacidad de intervenir sobre los procesos sociales que nos ocupan. Somos parte de un mundo y una región que asiste a degradaciones de la convivencia democrática y a la multiplicación de las violencias y nuestra buena historia, por sí sola, no representa una salvaguarda suficiente para enfrentar esa tendencia. Es necesario actuar ahora con decisión y acierto, porque esos procesos afectan en forma directa e inmediata la vida de la sociedad en su conjunto y, especialmente, la de las personas y grupos carentes de poder. Para hacerlo es necesario conocer más, comprender mejor y tomar decisiones pertinentes. Con ese objetivo convocamos a decenas de personas en diferentes modalidades de participación (seminarios, conversaciones, debates, intercambios de experiencias y saberes). Nuestra intención fue articular conversaciones comprensivas de la experiencia teórica y las prácticas nacional, regional y global, para situar la singularidad de este momento uruguayo. Las integrantes de la Sala Convivencia Democrática de Siembra, así como las participantes en nuestros debates y elaboraciones, son personas con producción académica y experiencia directa en la gestión de los problemas puestos en discusión. Los insumos recogidos y utilizados para la elaboración de este documento están disponibles en anexos o figuran como referencias bibliográficas.

Antes de terminar, dos advertencias. En primer lugar, tomamos distancia del consenso de espanto y las soluciones fáciles que, cada cierto tiempo, intoxican el debate público acerca de los problemas de seguridad, con particular sevicia durante las campañas electorales. En particular, rechazamos las ofertas de soluciones basadas exclusivamente en el incremento de la violencia del Estado y excluyen la intervención decidida y oportuna sobre los factores que impulsan la degradación de la convivencia y multiplican las violencias. Ese rechazo se sostiene en la experiencia efectiva de las sociedades que han transitado procesos semejantes. La economía criminal aumenta su rendimiento en marcos de prohibiciones, corrupción, falta de transparencia y cohesión democrática. La guerra a las organizaciones criminales solo incrementa su poder y su letalidad. Por esa razón, articulamos propuestas apoyadas en lo mejor que hemos sido, reivindicando que la sociedad uruguaya no está indefensa y cuenta con capital cultural suficiente para afrontar estos desafíos, desde una perspectiva democrática y no autoritaria. Un segundo señalamiento, de necesaria modestia, es que asumimos la parcialidad de nuestras propuestas, si se considera la magnitud y la densidad de los procesos de expansión de las violencias que caracterizan esta época. La suma de experiencias materiales y emocionales de vida degradada que afectan a las personas en forma concreta y diferenciada, no encontrarán soluciones inmediatas mediante procedimientos ni dispositivos de política pública. En caso de consolidarse un consenso duradero sobre su sentido, el acierto de las políticas públicas permitirá retejer los lazos de una



comunidad que confíe en la convivencia democrática. Nuestras propuestas, más allá de las iniciativas concretas que contienen, quieren ser, antes que nada, directrices políticas para el abordaje de los problemas: un nuevo principio para una conversación colectiva.



Bibliografía

- Aguilar Villanueva, L. F. (1996). *La hechura de las políticas*. Antologías de Política Pública 2. Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial. <https://politicaspUBLICASydeporte.wordpress.com/wp-content/uploads/2018/09/la-hechura-de-las-politicas-pc3bablicas.pdf>
- _____ (1992). *El estudio de las políticas públicas*. Antologías de Política Pública 11. Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial. https://cienciadelapolitica.wordpress.com/wp-content/uploads/2017/02/luis-aguilar-villanueva_el-estudio-de-las-politicas-publicas.pdf
- Bernal Rojas, G. (2019). *El acceso a la justicia en el sistema interamericano de protección de los derechos humanos*. Ius et Praxis vol.25 no.3. https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-00122019000300277
- Banco Interamericano de Desarrollo (2019). *Dentro de las prisiones de América Latina y el Caribe: Una primera mirada al otro lado de las rejas*. <https://publications.iadb.org/es/dentro-de-las-prisiones-de-america-latina-y-el-caribe-una-primera-mirada-al-otro-lado-de-las-rejas>
- _____ (2017). *Los costos ocultos de nuestras cárceles*. Sin miedo. <https://blogs.iadb.org/seguridad-ciudadana/es/analizamos-los-costos-las-carceles-los-resultados-preocupantes/>
- _____ (2016). *Las dificultades de medir la reincidencia y por qué debemos hacerlo mejor*. [https://blogs.iadb.org/seguridad-ciudadana/es/3071/\(2016\)](https://blogs.iadb.org/seguridad-ciudadana/es/3071/(2016))
- _____ (2016). *Cuatro propuestas para que la crisis carcelaria quede en el pasado*. Sin miedo. <https://blogs.iadb.org/seguridad-ciudadana/es/cuatro-propuestas-para-que-la-crisis-carcelaria-queda-en-el-pasado/>
- Bertranou, J. (2015). *Capacidad estatal: Revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate*. https://www.trabajosocial.unlp.edu.ar/uploads/docs/julian_bertranou.%20Capacidad%20Estatad%202015.pdf
- Comisionado Parlamentario para el Sistema Penitenciario (2023). *Informe anual 2022. Situación del sistema carcelario y medidas alternativas*. https://parlamento.gub.uy/sites/default/files/DocumentosCPP/Informe_2022_Comisionado_VF_web.pdf
- _____ (2022). *Informe anual 2021. Situación del sistema carcelario y medidas alternativas*. https://parlamento.gub.uy/sites/default/files/DocumentosCPP/Inf_2021_final_para_web.pdf
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2009). *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*. <https://www.oas.org/es/cidh/docs/pdfs/seguridad%20ciudadana%202009%20esp.pdf>



- Corte Interamericana de Derechos Humanos (2006). *Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile*. Sentencia de Fondo, Reparaciones y Costas. 19 de septiembre de 2006. http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_esp.pdf
- Fernández, V. & García Puente, M.J. (2013). Estado, producción y desarrollo. Las capacidades nodales en una perspectiva latinoamericana. <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/16337>
- Fiscalía General de la Nación (2023). Sistema penal uruguayo: balance a diciembre de 2022. <https://www.gub.uy/fiscalia-general-nacion/datos-y-estadisticas/estadisticas/sistema-penal-uruguayo-balance-diciembre-2022>
- Garland, D. (2005). *La cultura del control. Crimen y orden social en la sociedad contemporánea*. Barcelona: Editorial Gedisa.
- Garzón, J.C.; Llorente, M.V. & Suárez, M. (2018). *¿Qué hacer con la reincidencia delincuencia? El problema y sus posibles soluciones*. <https://www.oas.org/ext/es/seguridad/red-prevencion-crimen/Recursos/Biblioteca-Digital/PID/1698/evl/0/TagID/998/TagName/Reincidencia>
- Giacomello, C. (2013). *Mujeres, delitos de drogas y sistemas penitenciarios en América Latina*. International Drug Policy Consortium. https://www.unodc.org/documents/congress/background-information/NGO/IDPC/IDPC-Briefing-Paper_Women-in-Latin-America_SPANISH.pdf
- Global Drug Survey (2019). <https://www.globaldrugsurvey.com/gds-2019/>
- Huber, J. S. S; Lange, M.; Leibfried, S. & Nullmeier, F. (2018). *Transformaciones del Estado contemporáneo*. Revista Española de Ciencia Política, (46), 293-298. <https://recyt.fecyt.es/index.php/recp/article/view/62583> Institute for Crime & Justice Policy Research (2024). *World Prison Brief*. <https://www.prisonstudies.org/>
- Juanche, A. (2022). *Mapeo de medidas alternativas a la privación de libertad*. PNUD. https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2023-02/informa_final_mapeo_de_medidas_alternativas_juance.pdf
- _____ & Palumbo, J. (2012). *Hacia una política de Estado en privación de libertad. Diálogo, recomendaciones y propuestas*. SERPAJ y OSJ. <https://relapt.usta.edu.co/images/Juanche-y-Palumbo-Hacia-una-Politica-de-Estado-en-privacion-de-libertad-Uruguay-2012.pdf>
- Latinobarómetro (2023). Informe 2023: La recesión democrática de América Latina <https://www.latinobarometro.org/lat.jsp>
- Mathiesen, T. (2005). *Diez razones para no construir más cárceles*. <https://www.pensamientopenal.com.ar/system/files/2015/09/doctrina42127.pdf>



- Penal Reform International (2022). *Global Prison Trends 2021*. <https://www.penalreform.org/global-prison-trends-2021/>
- Ministerio del Interior (2023). *Reincidencia penitenciaria*. <https://www.gub.uy/ministerio-interior/comunicacion/publicaciones/reincidencia-penitenciaria>
- Montautti, M. & Soravilla, S. (14 de agosto 2023). *El preocupante diagnóstico que hizo sobre Uruguay un experto en lavado de activos y corrupción: "Se quedaron"*. <https://www.elobservador.com.uy/nota/asesor-del-gobierno-uruguay-se-quedo-en-el-combate-al-lavado-de-activos-202381317100>
- Observatorio Justicia y Legislación (2021). *Informe anual 2021. El Proceso Penal en 2021, la judicialización de la política en Uruguay y el acceso a la justicia: encuesta de necesidades legales del 2021*. Facultad de Derecho de la Universidad de la República. <https://www.fder.edu.uy/sites/default/files/2022-03/Informe%20final%202021%20completo%20v1.pdf>
- Organización Mundial de la Salud (2002). *Informe mundial sobre la violencia y la salud*. Sinopsis. <https://iris.who.int/bitstream/handle/10665/67411/;jsessionid=C16EA95DF484778D7CC5E2FDD2174459?sequence=1>
- Rojido, E.; Cano, I; Borges, D. (2023). *Diagnóstico de los homicidios en Uruguay (2012-2022)*. Centro de Investigaciones y Estudios del Uruguay y Laboratorio de Análisis de la Violencia. <https://www.gub.uy/ministerio-interior/comunicacion/publicaciones/diagnostico-homicidios-uruguay-2012-2022>
- Sabatier, P. A., & Weible, C. M. (2007). *The advocacy coalition framework: Innovations and clarifications*. En P. A. Sabatier (Ed.). *Theories of the policy process* (2nd Ed., 189-220). Westview Press https://www.researchgate.net/publication/309563471_The_Advocacy_Coalition_Innovations_and_Clarifications
- Segato, R. (2003). *Las estructuras elementales de la violencia*. Ensayos sobre género entre la antropología, el psicoanálisis y los derechos humanos. <https://redmovimientos.mx/wp-content/uploads/2020/04/Segato-Rita.-Las-Estructuras-elementales-de-la-violencia-comprimido.pdf>
- Sozzo, M. (2017). *La inflación punitiva. Un análisis comparativo de las mutaciones del derecho penal en América Latina (1990-2015)*. FLACSO Sede Ecuador. <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/57001.pdf>
- Tamayo, M. (1997). *El análisis de la políticas públicas* En Bañón, R. & Carrillo, E. *La nueva administración pública*; pp 281 – 312. Alianza Universidad Textos. http://guerrero.upn.mx/tlapa-meb/file.php/9/Tamayo-Analisis_de_las_PP.pdf
- Transparencia Internacional (2023). *Índice de percepción de la corrupción*. <https://www.transparency.org/en/cpi/2023>



- UNODC (2023). *Informe mundial sobre las drogas*. https://www.unodc.org/res/WDR-2023/WDR23_ExSum_Spanish.pdfUNODC
- _____ (2021). *Los datos importan*. https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/Data_Matters_1_prison_spanish.pdf
- XVI Cumbre Judicial Iberoamericana (2012). *Informe final*. <https://www.cumbrejudicial.org/sites/default/files/2024-01/Resumen%20Calidad%20en%20la%20Justicia.pdf>



Anexo 1 | Glosario

Bien común

Fin perseguido por un Estado Democrático de Derecho, donde se dan las condiciones sociales, económicas, culturales y políticas para que todas las personas que integran esa sociedad, en un marco de cooperación y solidaridad, tengan las posibilidades reales de desarrollar sus proyectos de vida con autonomía. Esto implica la priorización del interés de la colectividad sobre el interés individual, a partir de la implementación de políticas públicas universales que posibiliten la equidad, la inclusión y la no discriminación.

Democracia

Sistema de gobierno que habilita la participación y el control de la gestión por parte de la ciudadanía. Ello se expresa con el ejercicio de los derechos políticos, mediante elecciones libres y universales para la elección de gobernantes.

Asimismo, según la Corte Interamericana de Derechos Humanos (2006), la democracia se ejerce mediante otras formas permanentes de participación donde: “(...) el actuar del Estado debe encontrarse regido por los principios de publicidad y transparencia en la gestión pública, lo que hace posible que las personas que se encuentran bajo su jurisdicción ejerzan el control democrático de las gestiones estatales, de forma tal que puedan cuestionar, indagar y considerar si se está dando un adecuado cumplimiento de las funciones públicas (...) Al permitir el ejercicio de ese control democrático se fomenta una mayor participación de las personas en los intereses de la sociedad. El control democrático, por parte de la sociedad a través de la opinión pública, fomenta la transparencia de las actividades estatales y promueve la responsabilidad de los funcionarios sobre su gestión pública”.

Violencia

“Uso deliberado de la fuerza física o el poder, ya sea en grado de amenaza o efectivo, contra uno mismo, otra persona o un grupo o comunidad, que cause o tenga muchas probabilidades de causar lesiones, muerte, daños psicológicos, trastornos del desarrollo o privaciones” (OMS, 2002, p.3).

La violencia puede ser interpersonal, cuando los actores (víctima y victimario son particulares) o institucional, cuando el actor que genera la violencia es un agente o grupo de agentes del estado, o terceros con la complicidad o aquiescencia de éstos.

Gestión de riesgos

La gestión de riesgos es el proceso de identificar, analizar y cuantificar las probabilidades de pérdidas y efectos secundarios que se desprenden de determinadas decisiones de gestión política. Asimismo, incluye las acciones preventivas, correctivas y reductivas correspondientes que deben emprenderse.



Se entiende que el riesgo es una función de dos variables: la amenaza y la vulnerabilidad. El enfoque integral de la gestión del riesgo pone énfasis en las medidas ex-ante y ex-post y depende esencialmente de: a) la identificación y análisis del riesgo; b) la concepción y aplicación de medidas de prevención y mitigación; c) la protección financiera de los efectos del evento y d) los preparativos y acciones para las fases posteriores de atención, rehabilitación y reconstrucción.

Seguridad ciudadana

Es la dimensión de la seguridad que involucra el riesgo de ser víctima de hechos violentos o delictivos por parte de particulares, o de violencia por parte de actores estatales, o terceros con su complicidad o aquiescencia.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2009, p. 18) define la seguridad ciudadana como “como la situación social en la que todas las personas pueden gozar libremente de sus derechos fundamentales, a la vez que las instituciones públicas tienen la suficiente capacidad, en el marco de un Estado de Derecho, para garantizar su ejercicio y para responder con eficacia cuando éstos son vulnerados (...) De este modo, es la ciudadanía el principal objeto de la protección estatal. En suma, la seguridad ciudadana deviene una condición necesaria —aunque no suficiente— de la seguridad humana que, finalmente, es la última garantía del desarrollo humano. Por consiguiente, las intervenciones institucionales destinadas a prevenir y controlar el fenómeno del delito y la violencia (políticas de seguridad ciudadana) pueden considerarse una oportunidad indirecta pero significativa para, por un lado, apuntalar el desarrollo económico sostenible y, por otro, fortalecer la gobernabilidad democrática y la vigencia de los derechos humanos”

Cultura de la reparación

Consiste en el conjunto de valores, principios y prácticas de una sociedad que atienden a la construcción de vínculos sociales pacíficos para una convivencia democrática. Esta cultura implica la responsabilización de la persona ante el daño que causa por un delito o por generar un conflicto, diferenciándose del enfoque punitivo tradicional al poner énfasis en restaurar o reparar las relaciones dañadas entre las partes involucradas, en lugar de simplemente castigar al infractor. Por otra parte, la cultura de la reparación se orienta a que el castigo penal, cuando es inevitable su aplicación, cumpla, en la medida de las posibilidades jurídicas y materiales, con la finalidad social de reparar y atender las necesidades tanto de las víctimas como de los ofensores para lograr una restitución satisfactoria de ambos a la comunidad.



Anexo 2 | Tabla sinóptica de propuestas

La guía que glosamos en esta tabla enuncia los temas que son objetos de propuestas en cada apartado del documento. Como podrá apreciarse el nivel de definición de las iniciativas para los diferentes problemas abordados no es homogénea. Ello obedece a que nuestro propósito no es formular un programa de gobierno sino aportar fundamentos e indicaciones para el abordaje colectivo e inmediato de grandes campos de política pública. En aquellas materias en que identificamos consensos consistentes incorporamos iniciativas más afinadas. En otros nos limitamos a sugerir vínculos entre problemas, sentidos y ámbitos para su abordaje. Algunas indicaciones figuran en más de un apartado para así dejar manifiesta la relevancia e interrelación de los problemas abordados.

1. Economía criminal: lavado de activos, corrupción, crimen organizado

1.1 Redefinición de consensos políticos y sociales sobre expansión de las economías criminales en Uruguay, con la finalidad producir doctrina y estrategias actualizadas para su persecución efectiva.

1.2 Identificar y combatir las formas concretas en que el crimen organizado, el lavado de activos y la corrupción inciden en la degradación de la convivencia democrática y la expansión de las violencias.

1.3 Conocer e intervenir los procesos en que los agentes de la economía criminal incorporan sectores sociales bajo su influencia y/o cooptan actores públicos y privados relevantes.

1.4 Atención a los diferenciales según género en la victimización y resiliencia en territorios objeto de control y disputa criminal.

1.5 Concentrar atención preventiva y represiva en la circulación de las mercaderías y los enormes flujos de dinero que moviliza la economía del delito, y a los modos de transición de economía criminal a economía legítima.

1.6 Identificar las fortalezas institucionales y culturales que ya tiene el país para adecuarlas a los desafíos actuales y de mediano plazo.

1.7 Evaluación de herramientas existentes en los diferentes planos que convergen a la eficiencia del combate contra el crimen organizado, la corrupción y el lavado de activos.

1.8 Presupuestos y control de la ejecución consistentes con las definiciones programáticas responsabilidades y expectativas que recaen sobre las diferentes agencias estatales.

1.9 Adecuación de capacidades profesionales en instituciones que previenen y persiguen actos de corrupción y lavado de activos.



1.10 Revaloración de la inteligencia y trabajo coordinado para la prevención e investigación de las operaciones de lavado de activos.

1.11 Sistemas de alerta, inteligencia global y de segundo plano para perseguir el flujo histórico de fondos, los actores implicados, las inversiones y las personas que colaboran en procesos de lavado.

1.12 Ampliación de las facultades de investigación para las instituciones que previenen y persiguen actos de corrupción y lavado de activos.

1.13 Control del financiamiento de la actividad política de acuerdo a los mejores estándares internacionales.

1.14 Prevención de cooptación de agentes estatales por parte de las organizaciones criminales.

1.15 Capacidades sociales de contralor de la actividad de los agentes estatales y los mecanismos de transparencia y gobierno digital, acceso a la información pública, cooperación estatal con la academia y la sociedad civil, libertad de expresión.

1.16 Fortalecer la participación de Uruguay en el sistema internacional en la promoción del derecho internacional de los derechos humanos, la cooperación frente al crimen transnacional organizado, el lavado de activos, el terrorismo, la trata de personas y el tráfico ilícito de armas, y los debates de fondo sobre los modelos prohibicionistas y de "guerra contra las drogas".

2. Fortalecimiento del acceso efectivo a la justicia

2.1 Apertura de una agenda legislativa para evaluar, analizar y resolver los obstáculos para el acceso universal a justicia de calidad.

2.2 Transparencia en los procesos de convocatoria, postulación, selección, nominación y ascensos de todos los/as funcionarios/as del Poder Judicial referidos por el Art. 233 de la Constitución de la República ("Suprema Corte de Justicia, Tribunales y Juzgados").

2.3 Nueva gobernanza del Poder Judicial orientada a la separación de las funciones administrativas de las funciones jurisdiccionales en el Poder Judicial.

2.4 Revisión del diseño institucional de las tareas administrativas y de soporte del sistema de justicia debería incluir la mediación judicial, la redistribución de competencias del sistema penitenciario, la defensa pública, el sistema de seguimiento a la reinserción de las personas liberadas.

2.5 Adecuaciones del marco jurídico para que la Suprema Corte de Justicia funcione en salas especializadas en materias.

2.6 Eliminación de las diferencias arbitrarias, en la jerarquía simbólica y material que prevalece según materias y ámbitos territoriales de desempeño.

2.7 Fortalecimiento del sistema acusatorio para asegurar su funcionamiento integral.



2.8 Creación de un Ministerio de Justicia y Derechos Humanos para diseñar y ejecutar políticas públicas que garanticen el acceso universal a la justicia, sin comprometer la separación de poderes ni la independencia del Poder Judicial.

2.9 Fortalecimiento de la Unidad de Víctimas y Testigos de la Fiscalía General de la Nación como garantía de acceso de las personas a la justicia y soporte de la investigación estratégica contra el crimen organizado.

3. El sistema de administración de las medidas cautelares y de la ejecución penal

3.1 Redefinición de la política criminal mediante una discusión amplia, plural e informada, para hacerla coherente e integral con las metas de reducción de la reincidencia y la victimización.

3.2 Revisión de la legislación penal y de ejecución penal para adecuarla y armonizarla a los estándares y experiencias internacionales más avanzadas.

3.3 Reforma del sistema de ejecución penal desde una perspectiva sistémica que incluya las distintas dimensiones de la penalidad.

3.4 Definición de principios constitutivos del sistema de ejecución penal como una política pública.

3.5 Instituto Nacional de Rehabilitación: reubicación institucional y ley orgánica.

3.6 Intervención penitenciaria y medidas alternativas al encarcelamiento basadas en la evidencia.

3.7 Involucramiento de la comunidad para sostener y complementar respuestas estatales que conlleven consecuencias penales.

3.8 Presencia de la sociedad civil organizada adentro de la cárcel y mayores oportunidades para que las personas privadas de libertad tomen contacto con la comunidad.

3.9 El encierro, la preparación para el egreso y el acompañamiento posterior elementos de una política pública destinada a generar condiciones para el pleno ejercicio de derechos, la convivencia democrática y la no violencia.



4. Políticas públicas y capacidades estatales

4.1 Universalidad de las políticas públicas de seguridad, vivienda, trabajo, salud y educación, políticas sociales, de justicia para reducir la fragmentación social y el fortalecer la inclusión social.

4.2 Modelos de gobernanza territorializados, donde se articulen todos los niveles de gobierno y de la administración pública, garantizando la transparencia y la rendición de cuentas, a través de la participación de la comunidad, la academia y la sociedad civil.

4.3 Acceso al trabajo de calidad como un eje que garantice la provisión de recursos materiales y dinamizador de relaciones sociales que fortalezcan la convivencia democrática.

4.4 Acceso universal a la salud de calidad, que trascienda la dimensión de ausencia de enfermedad, adecuado y concordante con las necesidades específicas de los diferentes grupos de población.

4.5 Políticas de vivienda y hábitat que garanticen el acceso efectivo a vivienda y entornos dignos, articulando con el acceso a la seguridad, salud y educación para enfrentar la pobreza multidimensional, más allá de pobreza monetaria.

4.6 Complementariedad de la educación formal y no formal, promoviendo el desarrollo de habilidades cognitivas conjuntamente con las emocionales, con valores inclusivos, altruistas, y velando por una conexión amigable, dinámica y sólida entre educación y empleo.

4.7 Coordinación de las políticas sociales en un sistema integral y territorial de políticas públicas universales, inclusivas, flexibles y complementarias, que tenga a las personas y sus circunstancias en el centro de su definición y actuación.

4.8 Acceso igualitario a la justicia a partir del análisis de las necesidades jurídicas específicas de la comunidad, asegurando su adecuación de manera ágil, flexible y eficiente a las necesidades concretas, desplegando mecanismos alternativos de resolución de controversias para el ejercicio de derechos y responsabilidades.

4.9 Fortalecimiento de cultura y sistemas de cuidados intergeneracionales, de género, y hacia personas que atraviesan situaciones en la que puedan transformarse las masculinidades violentas y la subjetividad adultocéntrica.

4.10 Protección frente a las violencias basada en género y hacia niñas, niños, adolescentes, diseñando y ejecutando, desde los sistemas públicos institucionales y la sociedad civil, intervenciones oportunas y eficientes para su prevención, represión y seguimiento.

4.11 Programa político-criminal del Estado orientado a garantizar la convivencia democrática que sea coherente entre todas las instituciones, actores y áreas, especialmente aquellas que poseen un rol central en la prevención y la represión del delito, la sanción y la ejecución de las penas.



4.12 Políticas de convivencia y seguridad ciudadana que propendan a un modelo global, sistémico e integral, con capacidades institucionales que aseguren su articulación con el conjunto de políticas públicas territoriales.

4.13 Políticas públicas para la gestión de riesgos frente a violencias y delitos que deben dar cuenta de la prevención, la represión y la disuasión en sus diversas dimensiones y planos.

4.14 Prevención universal para atender necesidades de la comunidad en materia de riesgos frente a la inseguridad y gestión de conflictos potencialmente violentos.

4.15 Prevención selectiva orientada a sectores poblacionales directa o potencialmente expuestas a violencias y delitos para disminuir su incidencia que, deberán articularse con las políticas socioeducativas y de empleo.

4.16 Prevención indicada dirigida a sectores poblacionales insertos en lógicas delictivas y violentas, para desarrollar planes, programas y proyectos focalizados e intervenciones individualizadas de intervención penitenciaria y acompañamiento pospenitenciario.

4.17 Política de locación e infraestructura para fortalecer las estrategias de prevención situacional mediante recursos de iluminación y acondicionamiento de los espacios públicos, videovigilancia en los territorios de mayor concentración del delito y percepción de inseguridad.

4.18 Políticas de proximidad para la prevención policial orientadas a la resolución de problemas en la comunidad (seguridad en centros educativos y otros espacios de interactividad social) y de gestión temprana de conflictos.

4.19 Políticas públicas penales que fortalezcan la cultura de la reparación a la comunidad, la proporcionalidad en el ejercicio del poder punitivo, y el despliegue de modelos que encarnen las vías procesales alternativas.

4.20 Control de los grupos criminales que ofrecen soporte de acopio y traslado internacional de drogas, así como de abastecimiento interno, sin que ello represente una relajación en el control del microtráfico.

4.21 Modelos de formación policial modernos y consistentes con los estándares democráticos y orientados hacia la inteligencia policial y la investigación criminal del delito de homicidio, contribuyendo a reducir la impunidad.

4.22 Actualizar las capacidades institucionales para evitar la extensión y feudalización en los territorios de mayor vulnerabilidad, como consecuencia del accionar de negocios criminales como la trata de personas, tráfico de armas, delitos informáticos, comercialización de autopartes, tráfico y comercialización de drogas, entre otros.

4.23 Fortalecer las garantías para que la población pueda efectuar las oportunamente denuncias frente a delitos predatorios (hurtos, rapiñas y abigeato).



4.24 Sistema de generación de evidencia para contribuir en la planificación y evaluación de las acciones implementadas para la prevención, protección, disuasión y represión del delito, el control de las violencias.

4.25 Fortalecimiento de la policía e Inteligencia nacional para ampliar las capacidades estatales de contención y disuasión de violencias, tanto estructurales y culturales como las emergentes (violencia basada en género, contra niños, niñas y adolescentes, disputas territoriales de diferente orden).

4.26 Enfrentar la impunidad de la violencia homicida mediante dispositivos coordinados de persecución criminal.

4.27 Acceso a la justicia, reparación y resolución no violenta de conflictos de proximidad. Priorizar, aumentar las capacidades y la coordinación entre las instituciones claves para contribuir a estas formas claves de convivencia democrática.

4.28 Rediseño de la ejecución penal alternativa como estrategia de control del delito complementaria al encarcelamiento.

4.29 Evaluación y enfrentamiento a violencias institucionales que desplazan el eje desde las personas y sus derechos hacia lógicas y rutinas burocráticas.



Anexo 3 | Sistema de Justicia: transparencia, acceso y gobernanza⁶

Calidad Institucional del Sistema de Justicia

Entre las expertas y expertos, así como en actores académicos y representantes de operadores de Justicia en Uruguay, existe un consenso sobre los crecientes desafíos que presenta para el país la transparencia del Sistema de Justicia como forma de afianzamiento democrático y de aseguramiento del efectivo derecho de acceso al mismo.

Se puede analizar el tema desde dos dimensiones de la transparencia como una forma de control ciudadano: una que la concibe como transparencia externa, relativa a cuestiones básicas de información acerca de los nombres de los magistrados, la ubicación de los juzgados, tribunales y fiscalías; la agenda de audiencias públicas; las remuneraciones del funcionariado, entre otros. La otra dimensión es la transparencia interna, relacionada a los procesos de convocatoria, formación, selección, régimen sancionatorio, traslados y nombramiento de jueces y fiscales.

En ese sentido, entre otros, se destaca como uno de los aspectos centrales en esta temática la transparencia para el ingreso al Poder Judicial mediante concurso público; la regulación clara de los sistemas de ascensos y procesos disciplinarios; así como la necesidad de separar la gestión de la Defensa Pública y otras instituciones de justicia que, en otros países, analizando el Derecho Comparado, no forman parte de las competencias que manejan las Supremas o Altas Cortes de Justicia.

En necesario también prestar atención sobre los efectos inhibitorios y la rebaja de garantías que genera un sistema de carrera judicial controlado verticalmente desde los miembros de tribunales superiores que se encargan de las calificaciones de los inmediatamente inferiores, lo que puede generar efectos de silenciamiento, limitar el debate y avanzar en la innovación jurisprudencial.

Lo antes señalado debe entenderse en un marco donde se observan carencias en materia de procesos reglados de nominación y selección para las más altas autoridades de la Suprema Corte y la Fiscalía General de la Nación. Estos procesos deben basarse en la transparencia y en la constatación de la idoneidad, mérito y probidad de las y los

⁶ El presente capítulo recoge diversos aspectos de las presentaciones y comentarios realizados en la Jornada sobre **SISTEMA DE JUSTICIA: TRANSPARENCIA, ACCESO Y GOBERNANZA**, realizado el 28 de julio de 2023 en la Sala AEBU. Participaron como panelistas Manuel Garrido (Argentina), Jaime Arellano (Chile), Mariana Mota y Juan Ceretta (ambos de Uruguay). La moderación estuvo a cargo de Natalia Sueiro y Gabriela Valverde. La apertura estuvo a cargo de Juan Faroppa Fontana.



postulantes. Es, además, fundamental la existencia de instancias de participación social sustantiva en los procesos de nominación y selección de los altos cargos del sistema de justicia. Como forma de contribuir a asegurar la independencia de los futuros magistrados y magistradas, la sociedad en su conjunto, así como los medios de comunicación, deben conocer y participar de este proceso medular, al tiempo que esto implique establecer un control externo que permita prevenir a postulantes cuyo comportamiento y trayectoria personal resulte incompatible con la labor de impartir justicia al más alto nivel.

Uruguay se encuentra rezagado en relación con la existencia de una regulación legal que establezca algunos elementos claves de un proceso público y participativo de designación de las más altas autoridades del sistema judicial, que entre otros aspectos debería tener los siguientes requisitos:

- a) necesidad de habilitar con amplia difusión períodos de nominación por actores sociales y de auto-postulación;
- b) establecer espacios de participación para la ciudadanía, donde se pueda, entre otros asuntos, presentar objeciones sobre algunos/as postulantes;
- c) publicidad de las trayectorias, currículums y antecedentes de los/as postulantes;
- d) necesidad de declarar y observar conflictos de interés de quienes participen del proceso;
- e) necesidad de desarrollar un perfil ideal de altos magistrados y fiscales generales;
- e) obligación para las y los parlamentarios de fundamentar el voto de manera individual;
- f) observar la paridad de género y la diversidad de la población para estos cargos.

En algunos países de la región, que tomaron como ejemplo la experiencia europea, funcionan “Consejos de la Magistratura”, con integración de representantes de los distintos estamentos vinculados a la Justicia, como forma de limitar la concentración de poder en la designación de magistrados; organizar concursos de oposición y méritos públicos para el acceso a la magistratura y a los ascensos. En Argentina, entre otros países, el Consejo es además quien ejerce la potestad disciplinaria de los jueces.

Complementariamente, se requiere impulsar una política de transparencia específica para el Poder Judicial, partiendo de la base que la obligación democrática de rendir cuentas no afecta su independencia como Poder del Estado. En ese sentido, entre otras acciones, pueden establecerse obligaciones de construir y publicar un presupuesto con perspectiva de derechos humanos; publicar las sesiones del pleno de la Suprema



Corte; habilitar la posibilidad de presentar “amigos del tribunal” (*amicus curiae*) para casos de interés público; declaraciones de conflictos de interés; declaraciones patrimoniales de magistrados con mayores niveles de publicidad, etcétera. Del mismo modo, es necesario contar con datos abiertos, relativos a la tarea jurisdiccional para conocer a fondo cómo se desarrolla la función; cargas; materias; distribución por género y geográfica, etcétera.

También aparece en los planteos de expertos/as la necesidad de una agenda anti-corrupción que abarque al Poder Judicial y al Ministerio Público, con la elaboración y publicación de un Código de Ética del Sistema de Justicia; la obligación para magistradas y magistrados de declarar conflictos de interés y de transparentar situaciones de *lobby*, entre otros puntos.

La gobernanza en políticas públicas de justicia

Los expertos/as señalan como un déficit de larga data que la Suprema Corte de Justicia concentre la función jurisdiccional (que, en Uruguay, incluye la casación y el control de constitucionalidad, entre otras atribuciones, que son funciones propias de una Alta Corte en el Derecho Comparado), con el “gobierno judicial”, entendido este como la actividad administrativa que incluye el segmento presupuestal; la designación y remoción de jueces de todas las instancias; la formación judicial; el ejercicio del poder disciplinario de la magistratura, entre otras.

En Uruguay, la Suprema Corte de Justicia concentra la competencia disciplinaria de todos los funcionarios judiciales, incluidos los y las magistrados y defensores públicos, y tiene encargada la función de policía (control) de la profesión de abogado y escribano. Asimismo, en su órbita funciona la Escuela de la Judicatura que tiene como función la de formar a los futuros magistrados/as, así como la capacitación de quienes que ya se desempeñan en la magistratura.

Por otra parte, la Suprema Corte de Justicia tiene a su cargo toda la actividad administrativa y presupuestal del Poder Judicial, y gestiona otras varias funciones conexas o secundarias a la administración de justicia encomendadas por la ley.

Una Suprema Corte de cinco miembros, distrae recursos, atención y tiempo en tareas que no están vinculadas a su función principal que la jurisdiccional y el control de constitucionalidad.

En suma: Se trata de una acumulación desmedida de poder en un sólo cuerpo, que afecta los controles y equilibrios de un estado democrático de derecho.

Recientemente en el país se retomó la necesidad de contar con un Ministerio de Justicia, figura de vieja raigambre en los países democráticos, pero que en Uruguay



remitía a la triste experiencia de intervención del Poder Judicial por parte de la dictadura cívico militar.

La existencia de un Ministerio de Justicia (con denominaciones diversas) en todos los países de América Latina, salvo Uruguay y República Dominicana, sin afectar la función independiente del Poder Judicial establecida como garantía para el goce de los derechos humanos en la Constitución nacional, surge como una necesidad para que el Estado reordene la eficacia de su aparato institucional y, sin afectar la función referida de “juzgar y hacer ejecutar lo juzgado”, se fortalezca la capacidad del Poder Ejecutivo para cumplir con su obligación de garantizar el derecho humano al acceso a la justicia. Esto implica, además, un enlace técnico con el Poder Judicial, favoreciendo, además, la coordinación con el Ministerio del Interior en lo que corresponda; el sistema educativo; las organizaciones de derechos humanos; las relaciones internacionales vinculadas a la transparencia y eficacia en el sistema de justicia; y otros aspectos que buscan el mismo objetivo de potenciar la eficacia de la institucionalidad estatal en este tema.

Ese Ministerio de Justicia, o de “Justicia y Derechos Humanos”, en el derecho comparado es, además, el encargado de la gobernanza en materia de políticas públicas de justicia y opera en el equilibrio de eficiencia y efectividad de la persecución penal a través del Ministerio Público. Además, en materia de sistema de aplicación de penas, es el encargado de definir las políticas en materia de sanciones privativas y no privativas de libertad, y de los procesos de habilitación social de las personas egresadas del sistema penal.

Esta readecuación institucional debe ser suficientemente potente como para enfrentar el desafío de crear una entidad ministerial con capacidad político- técnica que pueda concebir e implementar, desde las competencias del Poder Ejecutivo, y en conjunto con el Poder Judicial y el Poder Legislativo, un sistema de justicia centrado en la racionalidad de una política pública, atendiendo a las necesidades de los territorios, el acceso a la Justicia de toda la población y el combate a la impunidad en distintas áreas, entre otros aspectos.

Por el contrario, la instalación de un Ministerio con competencia en políticas de justicia requiere que se deba valorar el impacto de cada modificación de la legislación penal y procesal penal en la convivencia ciudadana y los requerimientos presupuestales que la modificación implica. Dicho en palabras llanas, antes de aprobar una modificación que pueda impactar en el sistema carcelario o en el sistema de control de medidas alternativas a la prisión, debe estimarse el aumento de la carga de trabajo y el costo presupuestal adicional que dicha modificación apareja.

Según experiencias comparadas, el Ministerio de Justicia debería tener competencia en el diseño de las políticas públicas de justicia, y en el sistema penitenciario de adultos y adolescentes y fungir como un articulador entre los actores del sistema de justicia.



Mejoras en el sistema acusatorio

Se requiere preservar el vínculo que existe entre el Estado de Derecho y una justicia penal que actúe de manera transparente, pública y oral. Actualmente, diversos actores debaten sobre las decisiones de fiscales y jueces porque la población puede enterarse de lo que pasa en los procesos y de las alternativas de juicios de alto perfil o impacto social.

La transformación de los sistemas de justicia mantiene relación directa con la democratización de los sistemas políticos. Un ejemplo de ello fue la debilidad de dichos sistemas en la protección de las garantías ciudadanas durante las dictaduras cívico - militares en América Latina.

Sin embargo, ya en democracia, los procesos de “contrarreforma” acaecidos luego de instaladas las reformas procesales penales tuvieron como denominador común la baja de los estándares de protección motivados por la agenda de “seguridad pública”. Así, se disminuyeron ciertos umbrales en los parámetros de la investigación y los requisitos para la legalidad de la detención, a la vez que se incrementó la preceptividad de la prisión preventiva por fuera de los requisitos tradicionales, como los riesgos procesales, entre otros.

Se constata una resistencia a apegarse a los nuevos estándares procesales porque se entendió por parte de algunos fiscales e investigadores que estos “dificultan” la persecución penal con el riesgo de que los casos “se cayeran” antes de llegar al juicio oral. La solución legislativa optó por bajar las garantías con que debe contar el proceso acusatorio, y llevó a que muchos países se encuentren en un “limbo” en donde ya se transita “por arriba de la valla” de esos estándares mínimos.

En América Latina la solución habitual utilizada para abordar los problemas de seguridad está ligada a la aprobación de nuevos tipos penales o agravantes, aumentos de penas o limitación de los beneficios procesales. Esto ha sido definido como la opción “más barata”, pero también, la más ineficiente según se ha constatado históricamente.

Pese a todos los desafíos, debe mantenerse la base del sistema acusatorio respecto a mantener los roles diferenciados de la fiscalía, la defensa y el juez de garantías. No obstante, mejorar el sistema de justicia penal, es necesario que la policía abandone su antiguo rol y se transforme realmente en una policía de investigación, que auxilie en la estrategia de caso que lleva la fiscalía.

La falta de información calificada, análisis y estudios no permiten definir claramente cuáles son las necesidades específicas de las distintas comunidades en materia de acceso a la justicia. Esa información también permitiría discutir la distribución



de las fiscalías y la eficacia de fiscalías de múltiples competencias, respecto a aquellas que atienden temáticas específicas.

La Justicia frente al crimen organizado

Se ha instalado en la agenda pública, como factor preocupante, el impacto en la convivencia de la actividad del crimen organizado en Uruguay. Entre otras acciones, esta situación requiere trabajar en una persecución penal estratégica, donde tiene que quedar en claro que la fiscalía es la responsable de la persecución estatal y la policía, como parte de la institucionalidad, interviene como auxiliar en su rol investigativo, preventivo y represivo.

En este contexto, debe revisarse la concentración de funciones de seguridad, prevención y rehabilitación del Ministerio del Interior. Entre otras medidas, es necesario descentralizar el sistema de cumplimiento de las medidas privativas y no privativas de libertad y que la policía se concentre en sus funciones naturales de disuasión, investigación y represión, con el objetivo de interrumpir las trayectorias delictivas.

La gran criminalidad derivada del narcotráfico o la corrupción no se enfrentan solamente con medidas penales. Como ejemplo, pueden señalarse la posibilidad de desarrollar herramientas legales propias de la justicia civil para enfrentar la incautación de bienes del crimen organizado. Puede mencionarse la figura de la cancelación de dominio, no asociada a una investigación penal, que invierta la carga de la prueba y obligue a los investigados por incrementos patrimoniales a acreditar la legitimidad del patrimonio.



Anexo 4 | Lavado de activos y Crimen organizado⁷

1. Introducción

Los homicidios relacionados con el crimen organizado, en especial el narcotráfico, se han convertido en Uruguay en un hecho informativo más, presentados como noticias policiales sin ningún tipo de contexto ni mucho menos de elementos de análisis. La naturalización de estos hechos se combina con datos concretos, las víctimas son particularmente personas jóvenes, mayoritariamente hombres, pertenecientes a los sectores más excluidos social y económicamente, y se producen, en general, en espacios concretos de las ciudades del país que se consideran lejanas, geográfica y culturalmente, por los estratos de mayores ingresos de la población.

A ello se suma el relato oficial que desde hace ya mucho tiempo se repite por parte de las autoridades, y se ha acentuado en los últimos tres años, que atribuye estas formas de violencia extrema a “ajustes de cuentas” entre personas que, se subraya, “cuentan con profusos antecedentes delictivos”.

También en el caso de la comunicación oficial, más allá de la acumulación de datos y cifras muchas veces cuestionados por especialistas y académicos, se destaca una permanente ausencia de análisis que incorpore factores posibilitadores, perfiles de víctimas y victimarios (cuando estos son identificados), tendencias y medidas específicas para la prevención de esta forma de criminalidad.

Crimen organizado y corrupción política. El delito de los poderosos

Los expertos en esta temática destacan que no es posible concebir el crimen organizado, tanto nacional como internacional, sin la presencia de otros fenómenos que, de manera preocupante, se incrementan en Uruguay: la corrupción tanto pública como privada, y el lavado de activos, que muchas veces aparece significativamente unido a la primera.

⁷ El presente capítulo se estructura a partir de los aportes realizados por los/las panelistas y periodistas que participaron de la actividad realizada el 16 de agosto de 2023 en el Aula Magna de la Facultad de Psicología (UDEAR): Clara Musto; Ricardo Gil Iribarne; Laura Rodríguez; Gabriel Tenenbaum; Pilar Teijeiro; Mario Layera; Romina Andrioli; Jorge Díaz; Rosario Touriño y Leonardo Costa. La versión grabada de esta actividad está disponible en: <https://youtu.be/Oy756qnpj8U?si=29FucIVU6WlNVmCg> <https://youtu.be/tb5NxOV1z58?si=kCKHdNcR26IO1pxj>



Lo anterior nos lleva de la mano a explorar el complejo campo de la economía ilegal. Asimismo, este abordaje favorece ingresar al complejo vínculo entre el “delito de los poderosos” y lo que en criminología se identifica como “el delito común”, que se trata de aquel que se desarrolla mayoritariamente en el espacio público o en establecimientos comerciales, generalmente de pequeña dimensión (hurtos con violencia o sin violencia principalmente). Complementariamente, esa relación se puede observar en relación con el acceso a las drogas ilícitas. En el año 2019 la Encuesta Global de Drogas preguntó a quince mil consumidores de cocaína de todo el mundo “¿qué era más rápido: recibir un gramo de cocaína o una pizza en el lugar donde vivían?”. El 30% respondió que le podían entregar cocaína en treinta minutos o menos, en comparación con el 16% que podía recibir una pizza en la misma cantidad de tiempo que cocaína. En este marco, debe recordarse que, según la Organización de Estados Americanos, Uruguay está entre los países de mayor percepción de facilidad de acceso a cocaína en el continente.

Este dato se repite dentro del sistema carcelario, donde la percepción de facilidad de acceso a drogas es generalizada. Un estudio de la Junta Nacional de Drogas, realizado en 2018, muestra que el 68% de los varones privados de libertad en Uruguay declaraba saber que circulaban drogas dentro de la cárcel.

Estos números, que son apenas algunos ejemplos, ilustran el nivel de complejidad y sofisticación de una economía ilegal como esta. Además, la cantidad de actores y roles implicados.

En un proceso que se inicia con la cosecha de una planta de coca en Bolivia, Perú o Colombia, se procesa químicamente y se distribuye a través del continente, para muchas personas alrededor del mundo lleva a que “sea más rápido y fácil recibir cocaína que una pizza”.

Todos los actores que se involucran en esta economía ilegal tienen un interés en común: hacer dinero. Pero en el caso de los poderosos hay un objetivo adicional: no quedar asociados a la etiqueta de “delincuentes”, independientemente del daño que causan con su accionar. La propia ciencia criminológica parece contribuir a ello: solo el 5% del tiempo se dedica a investigar, enseñar, escribir y asesorar sobre el delito de los poderosos, mientras que el 95% restante de los recursos se dedica al “delito de los pobres”.

En el caso de Uruguay, puede destacarse como un mojón que permite entender cómo el país llegó a esta situación, la aprobación de la Ley de Puertos en 1992. Esta norma convirtió a Montevideo en la primera terminal de la Costa Atlántica de América del Sur en operar en un régimen de puerto libre. En esa dirección, la ley habilita la libre circulación de mercaderías. Esta apuesta a consolidar a Uruguay como un polo logístico ha sido uno de los pocos ámbitos donde parece haberse desplegado en el país una verdadera política de estado, trascendiendo gobiernos y orientaciones políticas. El problema es que, desde entonces, las agencias internacionales de control de drogas señalan al principal puerto uruguayo como centro de logística del comercio de drogas y de corrupción. Los datos muestran que, aunque las aduanas son los organismos que más drogas requisan en el mundo, en Uruguay solamente incautan alrededor del 1% de toda la droga que se detecta en el país. A fines de 2007 se rompió, antes de llegar a instalarse, el primer escáner para el control de contenedores que pretendía funcionar en el puerto de



Montevideo. Las notas de prensa del momento reportan que “alguien no aseguró la correa mientras era descargado por una grúa y que por eso se cayó y se rompió”. Se dispuso una profunda investigación del hecho y la causa terminó archivada sin lograr encontrar responsables. La sensación de algunos funcionarios aduaneros que han denunciado el desmantelamiento sistemático de todos los controles aduaneros que han intentado aplicarse, es que quien opera el escáner es una empresa tercerizada, que no comparte las imágenes obtenidas a las autoridades de Aduana y a la Prefectura del puerto.

Sin embargo, no hay tampoco escáner en el puerto de Nueva Palmira, frecuentemente señalado como otro enclave estratégico en el comercio regional de drogas, sin que, a la fecha, se concreten iniciativas de las autoridades para resolver esta situación.

Los controles para el lavado de activos son, al menos, muy débiles en nuestro país. Hade, por lo menos, cuatro décadas, que se señala a Uruguay como centro de lavado, y al sector financiero; a los mercados inmobiliarios; al mercado de algunos deportes; a los automóviles; y al financiamiento de los partidos políticos como áreas particularmente atractivas y problemáticas para el lavado de activos

Aún en conocimiento de ello, el gobierno actual tramitó una Ley de Urgente Consideración (LUC) que aumenta el tope para pagos en efectivo hasta los 150 mil dólares. Junto a ello, se aprobaron otras medidas que probadamente retraen la débil arquitectura de detección de este tipo de delito que existe en el país.

En cuanto a los aspectos conceptuales, debe recordarse que, según la Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional, el grupo delictivo organizado es aquel realizado por un grupo estructurado de tres o más personas; que permanezca durante cierto tiempo; y que actúe con el propósito de cometer uno o más delitos graves, o delitos tipificados por esa Convención, con el objeto de obtener directa o indirectamente un beneficio económico u otro beneficio de orden material. Esta es la definición recogida por el marco legal uruguayo en la ley 18.362 del año 2008, por la que se crearon los Juzgados Especializados en Crimen Organizado y reiterada en la Ley Integral contra el Lavado de Activos (Ley 19.574 de 2017).

Queda, entonces, claro que lo que se considera un delito grave es el resultado de un proceso histórico concreto sujeto a un contexto cultural específico y a relaciones de poder en un momento dado. En la investigación científica se suele utilizar una definición operativa un poco más estricta, donde, además de la existencia de este grupo estructurado orientado a obtener un beneficio material, el delito, para ser considerado organizado, debe utilizar violencia o amenaza de violencia e involucrar corrupción de agentes públicos y privados que garanticen su inmunidad.

Las investigaciones en el mundo sugieren que la prohibición de productos ilegales tiene lugar de forma mayormente desorganizada: no existe ninguna tendencia de análisis sobre el desarrollo de empresas criminales a gran escala. Sin embargo, se advierte que el número reducido de integrantes de estas estructuras permite minimizar el riesgo de ser detectados. También, se observa que la segmentación de la empresa es importante para reducir el número de personas en contacto entre sí y redonda en la importancia clave de los intermediarios, conectando agentes distantes en la red.



También se observa que los mercados urbanos ilegales están compuestos por numerosas empresas relativamente pequeñas, y a menudo, efímeras. Algunas son empresas familiares, otras son grupos que surgen alrededor de un líder posiblemente carismático y que luego consiguen estabilizarse desarrollando una rudimentaria división del trabajo. Pero la mayoría de las organizaciones que observamos se pueden definir como grupos de trabajo o asociaciones flexibles de personas, que se unen separan y vuelven a juntar según van surgiendo las oportunidades de negocio.

Dentro de los grupos, las funciones y las tareas suelen ser intercambiables y no se exige dedicación exclusiva. Dada la elevada posibilidad de incautación de cargamentos, cada participante en el negocio puede reducir riesgos uniéndose a otros exportadores y enviando varios cargamentos compartidos con otros socios. Esto podría explicar por qué, en la cocaína que se decomisa en el puerto de Montevideo, los ladrillos suelen llevar sellos distintivos. Se establecen así rutas específicas, ya sea geográficas o rutas de dinero ilícito, o rutas legales a seguir para blanquear el dinero sin ser descubiertos. La diferencia “es que a algunos les toca la metralleta y a otros el portafolio”: la plata o el plomo. Algunos tienen mayor poder para rechazar las etiquetas de “delito” y “delincuente”, pero están todos jugando el mismo juego.

A esta altura, puede formularse la siguiente pregunta: “Si los mercados ilegales de drogas son transversales a la sociedad, ¿por qué en algunos espacios sociales se desarrollan con más violencia? Y, en este sentido, pueden proponerse dos hipótesis: una cultural y otra económica para abordar esta pregunta.

La perspectiva cultural se basa en el hecho constatado por diferentes investigaciones a través de diferentes métodos, de que hay zonas del país y de la ciudad donde existe un fuerte descreimiento en que la policía sea capaz de imponer el orden. Esta creencia es producto, por un lado, de las malas condiciones de vida en el barrio, y por otro de las propias experiencias con la policía. La metáfora que utilizan los vecinos es “el sentimiento de vivir en tierra de nadie”. La violencia prolifera y la policía es lenta, nunca llega a tiempo, no tiene los recursos suficientes o, directamente, no tiene voluntad de intervenir. En estos barrios, los jóvenes especialmente son víctimas de múltiples formas de violencia: son víctimas de la violencia estructural; son víctimas de la violencia criminal; y son víctimas de la violencia policial. Los y las jóvenes relatan, una y otra vez, experiencias abusivas de parte de la policía que, en sus palabras, “mete a todos dentro de la misma bolsa”. En estos contextos sociales la seguridad y la resolución de conflictos recae fuertemente en la construcción de reputaciones violentas. No es tanto o no es solamente ejercer la violencia física, sino tener el potencial de movilizar este recurso. La violencia es un medio para resolver disputas interpersonales, algunas de ellas relacionadas a los mercados de drogas y otras no necesariamente. En estas “tierras de nadie” la violencia puede llegar a ejercerse incluso en contra de la propia voluntad del victimario o de comulgar o no con códigos delictivos, sino como una forma posible, disponible, de ganarse el respeto de los vecinos y evitar así victimizaciones futuras.

La violencia, entonces, como un medio para protegerse en el caso de los mercados de drogas. La violencia, el secreto y la confianza se utilizan de manera ambivalente, constituyendo al mismo tiempo herramientas esenciales y serios obstáculos



para el éxito empresarial. No olvidemos que la propia naturaleza de los intercambios de drogas coloca límites estructurales al uso excesivo e indiscriminado de la violencia.

Desde la perspectiva económica, estos ámbitos son también propicios para el desarrollo de una industria muy particular: la industria mafiosa, que produce, promueve y vende protección privada. La protección ilegal que ofrecen los grupos criminales mafiosos es amplia: refiere a la protección de los intercambios económicos a través de la intermediación violenta; a la resolución de conflictos entre partes; al cobro de deudas; a la protección de comercio frente a competidores y robos e incluso a la protección del mercado laboral a través de la contratación y despidos de empleados en nombre de empresas legítimas.

Estos tipos de delitos se desarrollan dentro de una zona limitada de influencia que da origen territorial al grupo, mientras que su expansión al exterior de los barrios si tiene una lógica de diversificación funcional: el grupo criminal puede asociarse con otros actores para lavar dinero invirtiendo en negocios legales; realizar préstamos o intentar integrarse a algún segmento más amplio del tráfico de armas, drogas o personas. Por ejemplo, por sus características de hacinamiento y violencia generalizadas, las cárceles latinoamericanas, incluidas las de Uruguay, son un ámbito propicio para el desarrollo de mafias que también pautan la continuidad de la violencia entre la cárcel y el barrio.

Es esperable, entonces, desde esta perspectiva que las zonas que concentran mayores niveles de violencia interpersonal en Montevideo sean también los barrios desde donde mayormente egresan quienes han pasado por la cárcel.

América Latina, en general, y Uruguay, en particular, es terreno fértil para la economía ilegal de las drogas porque hay élites económicas muy impunes bajo control de la corrupción. Asimismo, existe un bloqueo de proyección de ascenso social por canales legítimos para amplios sectores de la población. El delito de los poderosos, el delito organizado, y el delito callejero tienen muchos vasos comunicantes y se refuerzan mutuamente para desarrollarse con impunidad. Los delitos de drogas son especialmente interesantes en este sentido, porque pueden ser considerados un delito de síntesis, ya que coexisten en las organizaciones criminales el profesionalismo y el delito de oportunismo.

Lavado de activos y baja percepción de riesgo por parte del sistema político y de los sujetos obligados

Existe cierto consenso entre los analistas y los especialistas respecto a que Uruguay dispone de una normativa relativamente adecuada para el combate del lavado, y que lo estaría fallando serían las prácticas y procedimientos de control adecuados a las normas, en la medida que se observa que los actores que tienen que reportar operaciones sospechosas fallan a la hora de hacerlo.



En relación a ello, quienes analizan el fenómeno, se preguntan si eso se debe a una cierta “ingenuidad” que pudo haber caracterizado al país en el pasado o si la causa de tan baja percepción de riesgo se debe a factores propios de los actores involucrados en la operativa.

Si se piensa en el financiamiento de los partidos políticos, el propio Ministro del Interior del momento, Luis Alberto Heber, expresó públicamente que “el narcotráfico no afectó la política”. Obviamente, no se conoce si está afectada o no, porque no hay investigación ni prueba alguna. Esto se da en un contexto muy autocomplaciente, donde se piensa que en el Uruguay esto no sucede. Pero las cosas están sucediendo.

En ese escenario de falta de percepción de riesgo del sistema político, cuando, según la reciente Evaluación Nacional de Riesgo, se muestra que la situación es muy crítica. Esto cuando, además, el riesgo de lavado para el sector financiero pasó a ser un riesgo más y se lo incluyó con los riesgos operativos de liquidez y se lo sacó de la órbita de la unidad que era quien supervisaba específicamente el tema. En realidad, para parte de los supervisores esto es un riesgo, cuando los reportes de operaciones sospechosas son un dato, pero no son el dato más relevante.

Un dato que sí es relevante a observar hace referencia a “cuántas causas de lavado se abrieron en el Uruguay” en los últimos años. Si tenemos en consideración que el contrabando es una actividad delictiva precedente, sustantiva al lavado, observamos que, no obstante, no existen casos de lavado vinculados a este delito. Otro problema en relación a este tema aparece cuando se aprecia, concretamente, que existen investigaciones que se generan desde el exterior, en donde hay delitos precedentes, como el de corrupción, por ejemplo, y que en Uruguay se archivan.

Resulta difícil, en este contexto, que el Estado reclame al sector privado, al escribano, a la inmobiliaria, que cumplan con su obligación de reportar, cuando en realidad el sistema no es ni efectivo ni eficiente. Y esto está relacionado, entre otros aspectos, con la baja o nula percepción de riesgo de importantes sectores del sistema político. Este fenómeno se viene verificando en el país desde hace muchos años, y ha ido incrementándose. Existe, hasta culturalmente, en algunos sectores políticos, la aceptación del lavado. No obstante haberse aprobado varias leyes en los años 2004, 2009, 2017, hay sectores políticos y empresariales que entienden que, por ejemplo, si existe evasión fiscal en Argentina, esto moviliza nuestra economía. Esos mismos sectores nacionales entienden que, para Uruguay, esto no es un problema, sino todo lo contrario.

Sí se asume que existe un problema cuando aparece el narcotráfico.

Pero el narcotráfico no es el único problema, porque la red logística del lavado es la misma que la que puede utilizarse para el contrabando o para otros delitos precedentes del lavado, como es el caso de la corrupción.

Una pregunta que parece necesario hacerse, entonces, es ¿cómo puede ser que haya en el país solo cinco o seis causas de lavado en los últimos años? Hay algo que está funcionando mal, y parte de ello es lo referido a la voluntad política y el nivel de



percepción de riesgo de los sectores que toman decisiones y que mandan mensajes al sistema, permeando en la visión que tiene cualquier sujeto obligado sobre el tema.

Un ejemplo de ello son los ya señalados cambios aprobados por la LUC en la Ley de Inclusión Financiera, que aumentaron el monto de las transacciones en efectivo de 4 mil a 150 mil dólares. No hay elementos que permitan afirmar que esto haya tenido como consecuencia directa un incremento de las operaciones de lavado, pero es indudable que creó condiciones más favorables para concretarlas y que el mensaje reafirmó la baja percepción del riesgo existente.

Otro aspecto relevante es que la percepción de riesgo, que debe medirse a partir de un enfoque multidisciplinario, se hace en no pocos casos con base en la experiencia de la función pública y de la privada. Así, hay que admitir que, en estas condiciones, el conocimiento científico que se incorpora, por ejemplo, desde la academia sobre estos temas, es ínfimo. Esto lleva a tomar decisiones con base en percepciones y experiencias personales o compartidas, pero no con base en un conocimiento generado a partir de la aplicación del método científico, lo que no es un tema menor en este campo. Cuando se pretende generar política pública con base en evidencia, eso es necesario. Hay una tendencia en el mundo para llevar adelante investigaciones de lavado de activos cada vez con más fuerza, que deja de lado la exclusividad de los aparatos de las fuerzas de seguridad pública para investigar este tipo de delitos, y se tiende a la incorporación de otros perfiles profesionales, con más contadores y más abogados trabajando dentro del propio Ministerio del Interior, llevando adelante este tipo de investigaciones no solo dentro de la fiscalía.

Debilidades y fortalezas de la institucionalidad pública y el marco jurídico para enfrentar estos delitos

Desde una mirada policial, profesionales de la fuerza pública, entre los que se destaca el Crio. Gral. Julio Guarteche, advirtieron, en especial al sistema político, hace ya mucho tiempo, de esta situación: la amenaza de estas conductas delictivas y la baja percepción de riesgo respecto a las mismas puede poner en riesgo la propia viabilidad de la democracia. Por lo tanto, a partir de esto, no puede hablarse de un desconocimiento absoluto ni de una sorpresa ante estas cosas. Lo que ha venido sucediendo es que, a nivel de gobierno y de gestión, no se ha intervenido adecuadamente

No se puede olvidar que Uruguay tiene una larga historia con el contrabando. Se lo asume incluso con naturalidad, como pasar unos cartones de cigarrillos por la frontera. Sin embargo, esa misma logística puede utilizarse, y de hecho se ha utilizado para mover sustancias que hace décadas fueron declaradas prohibidas y devinieron en mercancías de tráfico ilegal. Desde el fin de la guerra del Opio, que dio lugar a la Comisión Internacional del Opio en 1909 y a la Primera Convención Internacional del Opio de La Haya en 1912, el tráfico de sustancias sujetas a control internacional no ha parado de crecer y seguirá creciendo mientras la demanda siga existiendo. Esto va a seguir provocando, como



provocan tantos otros tráficos ilegales, niveles de violencia que se van a enquistar en los espacios más débiles de nuestra sociedad.

Esta realidad obliga al trabajo conjunto de la academia con otros ámbitos profesionales, como es el caso de los oficiales de la Policía Nacional con mayor formación en el tema. En este escenario resulta imprescindible definir metodologías para la investigación conjunta para así contribuir a crear políticas de Estado, pero no ya para contener lo que está sucediendo hoy, sino para atender a lo que va a pasar en los años que vienen. Porque este desafío no puede resolverse solamente pensando en plazos de cinco años. Por eso es imprescindible no cortar avances en el fortalecimiento institucional en áreas claves, como es el caso de la policía, donde a partir de 2020 se interrumpieron procesos que provenían de los últimos años de la década del '90. Es imperdonable perder acumulación, desarrollo y experticia, que llevó décadas construir.

Volviendo a las condenas por lavado de activos, en realidad en Uruguay siempre su nivel fue bajo. Pero hoy se observa un nivel históricamente bajo. Entre el 2009 y el 2015, hubo un incremento en las condenas por lavado, pero, como se antes se señaló, veníamos de un número bajo en los años anteriores. Pero luego volvimos a un número bajo, considerando los tipos penales. En este punto debe señalarse que hay que considerar los delitos precedentes o las actividades delictivas precedentes.

En el actual período solamente se registran dos condenas por lavado con delitos precedentes en casos distintos: uno es el caso “Balcedo”, con un delito precedente que no era de narcotráfico. Básicamente, en este caso se imputó por contrabando y otros delitos. Pero no se probó la existencia del vínculo entre el caso “Balcedo” y el “Cartel de los Monos” de Rosario, Argentina. Finalmente, eso desapareció, y la propia justicia argentina lo dejó de lado. Debe recordarse que era una actividad precedente cometida en Argentina. Fue un caso grande porque se trató de cerca de más de seis millones de dólares que se incautaron; se decomisaron y pasaron a propiedad del Estado uruguayo.

El otro caso grande fue el de “Los Turcos”. Ahí se incautaron, no se decomisaron, cerca de veinte millones de dólares. En este caso, básicamente el delito precedente era estafa o delito fiscal. Por tanto, no han sido casos de narcotráfico. Los casos de delito precedente de narcotráfico, como fue la “Operación Campanita” de 2006, a lo largo de los años se han ido deshinchando y han ido perdiendo fuerza.

Respecto al marco normativo, tenemos pocos problemas, pero uno es grave: cuando se redactó la ley, en el 2019, el “duende de la imprenta”, en el Poder Ejecutivo o en el Legislativo (ya que de la Comisión Parlamentaria salió bien), hizo que en la ley se eliminó el delito de “asistencia al lavado”. Entonces, el delito de asistencia al lavado no existe en nuestro país. Contamos sí con un delito de asistencia a las actividades delictivas precedentes; asistencia al narcotráfico; asistencia a la corrupción. Pero no de asistencia al lavado. Eso tiene un doble efecto: no estamos cumpliendo con las convenciones internacionales y no le estamos dando a los operadores una herramienta fundamental para perseguir una modalidad de lavado que generalmente es la más fácil de probar.



Finalmente, sobre los delitos precedentes, un problema normativo existente se refiere a la forma como los fiscales aplicaban el artículo de asistencia en algunos casos de lavado, porque tenía una pena baja, debido a que las penas de narcotráfico se fueron para arriba. Ante ello, el Poder Ejecutivo envió un proyecto que sube la pena de la asistencia, pero no corrigió el delito. Esto fue un error, y por ello tenemos un problema normativo grande que puede responder la pregunta “por qué no hay investigaciones” sobre estos casos.

En todo lo señalado no puede dejarse de lado la incidencia de lo ideológico para una parte importante de la sociedad, incluso en algunos ámbitos académicos, que entienden que el lavado y la actividad delictiva precedente y la defraudación tributaria nunca debe ser penalizada, y solamente se lo hace por las regulaciones de los organismos internacionales. En suma: no hay un consenso en nuestra sociedad sobre la percepción del riesgo, como señaló, entre otros, el ya nombrado Com. Gral. Guarteche, porque algunas personas no consideran que el lavado sea un riesgo.

Por tanto, es necesario invertir, capacitar, terminar con esa cultura de que “cambia el gobierno y sacamos a todos los policías especializados”, o que no exista, por ejemplo, una carrera funcional en el Banco Central para las personas que se especializan en estos temas.

En este punto debe admitirse que existe una discusión primaria: el problema lo vivimos en la región y en el mundo. Uruguay está inserto en el mundo. Tenemos ciertos márgenes de soberanía jurídica, pero no debemos olvidar que formamos parte de organismos internacionales y ratificamos sus normativas.

Un ejemplo de esta situación global: hace tiempo que en Uruguay hay señales fuertes de la existencia del sicariato. Hace poco tiempo ese fenómeno no aparecía, simplemente porque no se habían juntado la oferta con la demanda. Pero la única barrera que había para separarlas era una barrera cultural. Así, una vez que cayera esa barrera, costaría muchísimos años levantarla nuevamente. Uruguay sigue “mirando por arriba del hombro” al resto de América Latina, sin asumir que formamos parte de este continente, con todo lo bueno y lo malo que tiene.

El narcotráfico y la economía ilegal

Debemos enfocarnos en lo que se considera la “economía ilegal”, asociada al narcotráfico, que representa una inyección de capital para las economías de los países. Puede decirse, entonces, que una hipótesis de lavado cero, esto es, donde no existiera el lavado, es una utopía. Esta situación casi implicaría que grandes sectores industriales de un país se cayeran. Sería el caso de la industria de la construcción, por ejemplo. Entonces, en función de entender que la logística de la distribución puede coincidir con la de otros *commodities*, como la soja, es que debe analizarse esta temática



En ese contexto, debe trabajarse sobre las metodologías para llevar adelante las mediciones. Este es un terreno de mucha vaguedad. No por eso pueden descartarse las mediciones que existen, porque es lo que nos acerca a tratar de conocer el fenómeno, que es elusivo, igual que casi todo tipo de delito. Pero, particularmente, este delito que estamos tratando. Es muy difícil de saber cuál es la totalidad de ese fenómeno. Conocemos una parte de eso. Dicho esto, debería indagarse respecto a este tema desde la legalidad, porque a veces se piensa que estamos en mundos paralelos: el mundo del delito y el mundo de la conformidad social. Y si hay algo donde existe evidencia suficiente, es que la ilegalidad muchas veces se desarrolla a partir de la legalidad. Asimismo, el capitalismo en sus distintas variantes, “necesita” de la ilegalidad para desarrollarse. Hay miles de ejemplos a lo largo de la historia para hablar de eso. El lavado de activos puede ser uno, porque, más allá de las estimaciones que existen que siempre son vagas, podemos suponer que se mueve mucho dinero a través del lavado de dinero y que parte de ese dinero se ha invertido en distintos tipos de modalidades, ya sea a nivel de la construcción, con empresas que han levantado grandes balnearios turísticos en todo el mundo, o de otros emprendimientos.

En Uruguay, el caso de Punta del Este es emblemático. Esto se genera a partir de pensar un modelo para el desarrollo del país. Eso está muy claro si se analiza cómo se va construyendo la política económica de la dictadura en Uruguay, y posteriormente, como se fortalece ese modelo en los años finales de los 80 y principios de los 90, sin perjuicio de instrumentos que vienen desde mucho antes y que colaboran para el ingreso de capital internacional, en principio lícito. Así la narrativa oficial se dirige a la transparencia, destacando que el capital que ingresa al país es lícito, pero desconociendo las flexibilidades que se generan para ese ingreso, especialmente en materia de instrumentos financieros. Muchos de ellos se han utilizado para lavar dinero. Pero, lo que llama la atención es que nos movemos solamente en un plano de la supuesta “legalidad” cuando se trata de actores que solamente desarrollan carreras delictivas y nunca tocan las esferas de la conformidad social o de la legalidad realmente. Asimismo, hay complementos continuamente: figuras, personas y también sistemas y regímenes. Esa es una parte que casi no se menciona: cómo la legalidad propicia el desarrollo de economías ilícitas, a veces explícitamente, o a veces con un efecto tácito, una consecuencia no deseada.

La cuestión, entonces, es “¿cuánto representa el lavado de dinero en Uruguay?”. No puede responderse esa pregunta con la evidencia actual.

Es cierto que algunos estudios internacionales sobre Uruguay afirman que, si se acaba, de alguna manera, el mercado ilícito de las drogas, esto podría generar un golpe a la economía. Pero el tema a considerar es la incertidumbre sobre la magnitud del impacto de ese golpe, ya que no se lo conoce. Así, tal vez, esa incertidumbre genere sobre ciertos actores un temor sobre qué hacer. Y esto lleva, tanto al pensar la política económica a nivel macro, como al pensar en el impacto concreto de algunas inversiones, si estas son sometidas a determinados controles. Esto, tal vez, puede llevar a que se establezca que ese dinero proviene de lugares que pueden ser sospechosos. Pero eso puede generar un problema, porque eso puede ser una inversión importante para tu jurisdicción, que genera trabajo. Entonces, hay dilemas en países chicos como el nuestro, sin una gran industria, sin grandes recursos energéticos, que, por el momento, necesita que entre capital desde el



exterior. Entonces: ¿qué capital entra? ¿lo vigilamos? ¿lo controlamos, lo regulamos? ¿Hasta qué punto hacemos eso?

Esto tiene consecuencias, algunas muy graves, sobre todo con las fuerzas de seguridad o de inteligencia. En países desarrollados este tema ha generado problemas, en especial con la desmovilización de esas fuerzas de seguridad. Entonces, hay que generar ciertos equilibrios, que es lo más difícil de encontrar.

Otra cosa que sucede en el país es que nuestro sistema de justicia liberal se centra en la persecución de individuos, cuando en la realidad éstos son parte de grandes organizaciones.

Por otro lado, todavía no se ha logrado en el país perseguir el dinero, la ruta del dinero: no solo a los responsables. Presiona más perseguir el dinero, golpea a la organización o a su líder mucho más fuerte que cuando se persigue a parte de las estructuras, las personas, las sociedades anónimas, los grupos. Obviamente que esta lectura tiene que ver con grandes organizaciones criminales o con organizaciones medianas que realizan distinto tipo de actividades en el mercado de las drogas ilegales, entre las cuales está el lavado de activos.

Sin perjuicio de la cadena de transmisión delictiva, puede sostenerse que “otra cosa es lo que pasa en los barrios”, el involucramiento sobre todo de jóvenes varones en actividades delictivas asociadas a las drogas. Ahí la lógica es otra, ahí operan otras cuestiones que son parte de la cadena, sin dudas, pero diferentes a lo que se señaló antes sobre la necesidad de perseguir la ruta del dinero ilícito.

¿Qué se puede decir de los bancos y las financieras? Sobre todo, de quienes le prestan plata a la gente, pero que a su vez también participan de las campañas políticas. Hay grupos económicos que se generan desde los propios bancos, que a su vez adquieren financieras, que a su vez tienen tarjetas que descuentan cheques, que tienen planes de beneficios que construyen edificios, que a su vez alquilan sucursales, pero que, a su vez, porque esto lo hacen y se lo generan a ellos mismos. Pero también a su vez tienen logística que les permite entregar sus propios correos, porque tienen empresas que entregan su propia correspondencia. Si no tenemos en cuenta esto, se pierde la pista del dinero.

Además, ofrecen préstamos, por ejemplo, para comprar autos. Eso hace que una financiera sea, a su vez, adquirida por un banco, ya que es un enorme negocio prestarle plata a la gente. No es difícil investigar cuánta plata mueven dos o tres financieras. Puede llegar a los 2.500 millones de pesos al mes en préstamos al consumo. También encontramos que se instala en el país una empresa, una “*fintech*” que tiene base en Argentina, donde se le han iniciado investigaciones de todo tipo. Esta empresa, no solo logra instalarse en nuestro país, sino que además le presta plata a la gente. Creó 100.000 nuevos deudores en el mercado y prestó plata que sabía que nunca iba a cobrar. Que tiene además inversores que ahora se dan el lujo de hacerle juicio, inversores que fueron poniendo de diez mil dólares para arriba en esa “*fintech*” que no es controlada. Tampoco nadie controla a esos inversores que ponen ahí dinero. Tampoco se controlan los préstamos que otorga esta empresa en el mercado. También están operando colombianos en similar manera.



La pregunta debe ser “¿por qué nadie los detectó?”. Porque funcionan a la vista de todos. Sabemos que no les importa que le devuelvan los préstamos que dan a extranjeros a sola firma sin ningún tipo de control. Su negocio no es que les devuelvan la plata: captan inversión, que a su vez la vuelcan al mercado, donde a su vez no generan un problema de deudores en el país. En suma, ya estamos metidos en estos temas, que tienen que ver con la regulación financiera.

En Uruguay falta educación financiera. Entre los estafados por estas maniobras hay muchos profesionales universitarios. Se trata de personas que, necesariamente, tendrían que tener el sentido común como para darse cuenta de que, si te están ofreciendo un 15 o un 20% de interés en dólares, hay algo que no puede funcionar. Sin embargo, esto es parte de un problema, que se conoce como estafas piramidales (*Esquemas Ponzi*), que parten de la base del abuso psicológico de la víctima.

Otro tema que se relaciona con esto es si los bancos pueden ser propietarios de empresas que prestan al consumo. La normativa uruguaya no lo prohíbe, casi es al revés: lo promovió cuando limitó a las empresas administradoras de crédito de la fuente de financiamiento. Lo que se hizo entonces es que los bancos compraron las empresas administradoras de créditos. Esto es: de alguna manera, la propia regulación terminó incidiendo en que muchos bancos entendieron que el préstamo de estas empresas es más rentable que el negocio de los propios bancos. Entonces ahí hay un tema de manejo de crédito al consumo y de defensa del consumidor. Y aquí hay otros problemas. El Banco Central normalmente es y ha sido reactivo. Desde la recuperación democrática han pasado varios Directorios del Banco Central, y varios Superintendentes, y el Banco siempre ha sido reactivo, porque se entiende que solo debe intervenir si hay un problema. Mientras tanto, no intervengo. —Acá hay intermediación financiera, hay intermediación en valores, hay asesoramiento financiero. Este mecanismo de préstamo está fuera de la regulación.

El problema es que a veces es “mucho más fácil pescar en la pecera”. Y eso le pasa a todos los supervisores y a todos los reguladores y a la policía también. Esto es: si yo sé que puedo pescar en el lugar donde están regulados (con la DGI pasa que muchas veces la gente dice “¿por qué controlan sólo a los que pagamos?”) voy a “pescar” ahí.

En esto incide también una cuestión ideológica, en el sentido de que hay una actividad libre y hay una actividad regulada. En ese marco, si se decide regular todo, es más probable que encarezca el crédito. Actualmente tenemos un grupo político que quiere incorporar a la Constitución la tasa de interés. Si existe una tasa de interés topeada, lo más probable es que por el costado pasen miles de préstamos que violan esa norma.

Existe una ley de usura que tiene cosas para mejorar: una de ellas que entre todos los que fijamos la tasa de interés estamos fijando los montos máximos. Entonces eso te genera algunos problemas, como no que las tasas son a veces excesivas. Bueno: si es así, tal vez se puede cambiar la metodología. Sin embargo, Uruguay tiene una tendencia a que para resolver cada problema tiene que haber una ley. Así estamos llenos de leyes que después no son operativas.

En este escenario, también puede haber víctimas. Si bien, en el *Esquema Ponzi* cuando todo marcha bien la víctima y el victimario se están abrazando, eso se revierte



cuando las cosas empiezan a marchar mal. Pero, más allá de lo que sucede, el punto es hasta donde eso no es permeable para lavar dinero. Este esquema lo que hace es lograr que ni al que invertía se le pregunta de dónde saca ese dinero, y se le pagaba un interés altísimo, ni que el que prestaba la plata le importaba tener una vuelta. O sea: cuando tenemos un 40% de morosidad y tanto préstamo, ¿dónde está el negocio de prestar plata que se sabe no se va a devolver? Entonces la pregunta es cómo asociamos ese esquema de negocios al lavado de activos. Y ahí hay que tener en cuenta que se trata de una actividad que no está regulada. Por lo tanto, no hay forma de saber si ahí había o no dinero proveniente de actividades ilícitas. La segunda pregunta es qué parte de las organizaciones criminales (y esto pasó en Perú y pasó también en Colombia) se valen de pequeñas organizaciones, como está pasando en algunos barrios de Montevideo y en otros lugares del país. Estas “pequeñas organizaciones de ayuda económica” después reclaman no un interés alto sino un interés extorsivo: “si no haces lo que yo te pido, te voy a cobrar la deuda”.

No hay forma de intervenir en este tipo de situaciones sino desde una mirada mucho más integral de inteligencia, saber dónde está pasando, atacar a estos grupos. Los préstamos en estas condiciones tendrían que ser un delito. Tenemos otros problemas, como las estafas informáticas. Uruguay sigue sin ratificar algunas convenciones internacionales que son la base para atacar el delito informático.

El tema es priorizar qué se va a hacer: si se pretende hacer todo, al final no se hace nada. Puede visualizarse el problema no tanto en el origen del dinero, sino en el préstamo del que hablamos, donde se comienza por ofrecerle a un vecino financiarle todos sus gastos sin pedir una devolución inmediata, pero cuando llega al momento de pedir esa devolución no se pide dinero, sino, por ejemplo, que ese vecino trabaje como sicario.

Proyecciones

Ahora bien: ¿es posible hacer una proyección sobre hacia dónde va Uruguay en este tema?

En el 2009, el Com. Gral. Guarteche hizo una recordada definición del escenario en ese momento y a futuro. ¿Qué etapa puede avecinarse en Uruguay? ¿Para qué tenemos que estar preparados?

En el año 2006 la Dirección de Drogas realizó el “Operativo Campanita”, que fue, realmente, un trabajo de enorme envergadura, un disparador por la complejidad de la investigación; por la cantidad de personas que fueron involucradas; por la cantidad de documentación. Se trabajó sobre aproximadamente 65,000 documentos procesados, que hizo que se debiera solicitar ayuda a la Embajada de Estados Unidos para traer equipos que permitieran copiarlos. Estos documentos no podían quedar en poder de la policía. Para la investigación de lavado había que copiarlos muy rápido, y luego además se debía saber cómo procesar la información que tenían esos documentos para que sirvieran



como elementos probatorios para ser entregados al juez. Este caso tuvo todos los condimentos del delito precedente, que fue un cargamento de drogas que había venido al país, donde intervinieron organizaciones y un líder colombiano respecto a su situación (si se encuentra en libertad o no) no se tiene cabal conocimiento. Pero sí se capturó toda la estructura que él había creado, o que se había creado alrededor de él. Toda la red, desde la línea que proveía la cocaína hasta la línea que lavaba el dinero, pasando por varias situaciones y hasta los correos humanos que traían el dinero de Europa. De ahí la necesidad de fortalecer los controles en puertos y aeropuertos, porque seguimos siendo un puente para estas actividades ilegales. Estos puntos son vitales, estratégicos, y son preferidos por las organizaciones criminales aquellos que presentan más vulnerabilidades.

Lo que dejó al descubierto la “Operación Campanita”, es que la organización criminal tenía todos estos elementos, en particular una estructura compleja montada para lavar. La misma desnudó, además, las carencias y debilidades que tenía la Dirección de Drogas como unidad especializada dentro del Ministerio del Interior. A ello debe adicionarse el riesgo que implicaba para los policías, que actuando encubiertos, ponen en riesgo su vida.

El resultado exitoso de esta operación también se debió a que el gobierno de la época, en especial el entonces Prosecretario de Presidencia y la cúpula del Ministerio del Interior, brindaron todo su apoyo, porque se entendió correctamente lo que se estaba haciendo y las necesidades que tenía la Dirección de Drogas y se creó un nexo de tres o cuatro funcionarios políticos que estaban permanentemente en contacto con el trabajo que se realizaba. Ahí sí pudo observarse todo el sistema de funcionamiento de esta organización criminal. Esta experiencia sirvió para modificar normas, métodos de trabajo y procedimientos para el futuro.

Lamentablemente, esto no se sostuvo con el tiempo, y eso lleva a que aún hoy en la Policía Uruguay no hay una unidad especializada en lavado. Una idea que quedó sin concretar era que la investigación de un delito precedente tiene que ser paralela y continua, permanente, con la investigación de lavado.

En cuanto a hacer proyecciones a partir de la realidad actual en el Uruguay, debe señalarse que necesitamos estudios e investigaciones en esos temas. Necesitamos mediciones confiables. El problema para la policía es su formación: recoge indicios, pero no los puede llevar a un estudio metodológico científico y medirlo, porque la tarea lleva a dedicarse de lleno a lo operativo, sin tiempo para analizar situaciones. Sin perjuicio de esto, puede señalarse que no se debe olvidar que estamos en un mundo globalizado. La policía mira y aprende de lo que sucede en otras partes del mundo, pero también lo hacen los delincuentes.

En cuanto al narcotráfico, llega un momento que se acumula tanto dinero ilícito, que es necesario colocarlo en algún lado. De ahí la necesidad de trabajar seriamente sobre la financiación de los partidos políticos. Porque lo que se ve en algunos países es que al narcotráfico ya no le sirve solamente financiar partidos políticos: van a tomar el gobierno directamente.



Otra pregunta que debe reiterarse se refiere a quién investiga en Uruguay el lavado. ¿Están capacitados los funcionarios de la fiscalía para investigar? ¿Cuáles son las condiciones de riesgo? Se creó en su momento una fiscalía especializada para trabajar el tema del lavado. ¿Hoy no está expuesta respecto a riesgos a partir de lo que se está investigando? Riesgos de seguridad, incluso de muerte. Riesgos de corrupción, que es algo que define a todos estos delitos que estamos mencionando.

Por otra parte, puede preguntarse si con la vigencia del nuevo Código del Proceso Penal (CPP) ¿han bajado aún más las condenas por lavado? Y esto no tiene que ver con la capacitación de los operadores, ya que hay mucha gente que ha sido muy capacitada para investigar el lavado. Es donde más el Estado uruguayo ha invertido en los últimos años, desde el gobierno de Jorge Batlle; el primer gobierno de Vázquez; el gobierno Mujica; el segundo de Vázquez. Esto es: el estado ha invertido en este tema. Y actualmente también está invirtiendo dinero en capacitación en esta materia. Quizás pocos delitos requieren tanta capacitación.

El problema en Uruguay es que la gente capacitada en este tema no permanece en puestos profesionales que tengan que ver con ellos. Hay una rotación inexplicable que incide en la eficacia de la tarea. El delito de lavado, como todos los demás delitos, pero en particular este tipo de delitos complejos, requiere la integración de equipos de investigación. Fiscales solo sentados atrás de un escritorio, mandando oficios para un lado y para el otro, no van a investigar lavado. Es necesario que el principal auxiliar de la fiscalía, que es la policía, también tenga a sus mejores recursos humanos más capacitados trabajando en estos temas, que no estén rotando permanentemente. Este tipo de investigaciones implica una curva de aprendizaje muy lenta. Cuesta mucho dinero capacitar. No se puede estar permanentemente cambiando.

Otro problema es que para este tema se requiere que intervenga activamente la Unidad de Análisis e Información Financiero del Banco Central, que son los que realizan un trabajo imprescindible en esa materia, con personal permanente y bien remunerado y motivado. También el personal de la Dirección General Impositiva, que trabaja en estos temas. No se trata de un apoyo puntual, por un rato, de funcionarios que vengan a integrar un equipo multidisciplinario, y le dedique, de repente, una mañana que tiene libre de las ocupaciones normales que tiene la Dirección. Lo mismo con el Banco de Previsión Social; con los Registros Públicos. En definitiva, se podría nombrar un conjunto de organismos públicos que necesitan músculo, motivación, capacitación y permanencia. Sin eso es absolutamente imposible investigar. Por ejemplo: en Uruguay los registros públicos no están concebidos para que realicen investigaciones de lavado. Están pensados para que, por ejemplo, un escribano pueda ir y consultar determinados datos. En otras palabras: la estructura institucional del país está pensada para otra cosa. No se utiliza toda esa logística y todos esos equipos. Pensar que solamente con una Fiscalía de lavado vamos a resolver el tema es un error. El país, internacionalmente, quedará expuesto por la falta de resultados en este tema.

El Estado debe necesariamente analizar estos riesgos para poder brindarle a sus funcionarios las medidas de seguridad adecuadas. A los funcionarios y a los que estén en situación de riesgo.



Por otra parte, está la Secretaría de Inteligencia del Estado en Presidencia. Este organismo debería analizar el riesgo. Tiene capacidad y facultades para hacerlo, con enlaces en diferentes Ministerios. No se sabe bien aún qué hace esta Secretaría en el tema que estamos analizando.

Por ello, la institucionalidad, la profesionalidad, la protocolización, el seguimiento estricto de los análisis de riesgo es absolutamente fundamental. El tema es: si solamente la policía y la fiscalía están capacitadas para enfrentar esta situación. La pregunta es si todo el aparato estatal uruguayo lo está.



Anexo 5 | El sistema penitenciario en Uruguay⁸

1. Antecedentes

Al igual que varios países del mundo, y en especial de la región, Uruguay registra una tendencia de crecimiento del delito (UNODC, 2023; Rojido, Cano & Borges, 2023). Como intento de respuesta a este fenómeno, entre otras medidas, el Estado ha aumentado del uso de la pena de prisión. Esta respuesta es una de las características de la justicia penal de las últimas décadas (UNODC, 2021; Penal Reform International, 2021). Si bien la evidencia internacional señala que más cárcel no se relaciona directamente con el descenso de la criminalidad (BID, 2016)⁹, Uruguay muestra el incremento sostenido y acelerado de su población privada de libertad: en un período de veinte años, la triplicó (ICPR, 2023; Comisionado Parlamentario para el Sistema Penitenciario, 2023).

El crecimiento anual de la población reclusa durante 2021 fue del 12,5% y en 2022, 5,2 %. En ambos años su distribución es desigual según el género: las mujeres privadas de libertad crecieron tres veces más que los varones en 2021 (28% frente al 9%) y más del doble en 2022 (13 % frente al 4,7 %,) (Comisionado Parlamentario, 2022 y 2023). Parte de este crecimiento diferenciado se relaciona con el endurecimiento de las leyes de drogas y con una mayor persecución a estos delitos (Giacomello & García Castro, 2021).

Sumado al encarcelamiento, otros autores señalan la existencia de formas «blandas» del castigo, que hacen parte de un conjunto cada vez más amplio y complejo de sanciones penales. Estas formas deben ser comprendidas dentro del fenómeno de la punitividad (Matthews, 2005). En este sentido, en Uruguay, el aumento de la población

⁸ El presente capítulo recoge diversos aspectos de las presentaciones y comentarios realizados en la Jornada sobre **SISTEMA PENITENCIARIO EN URUGUAY**, realizado el 25 de setiembre de 2023 en la Sala del Círculo Católico. Participaron como panelistas: Panel 1 (“El sistema de ejecución penal en la actualidad: marco regional y nacional”) Xavier Areses, Andrea Casamento, Juan Miguel Petit, Jimena Fernández, Ana Vigna; Panel 2 (“¿Qué queremos hacer con las cárceles? ¿Es posible pensar en otro sistema de ejecución penal?”) Luis Parodi, Gabriela Rodríguez, Martín Fernández; Panel 3 (“¿Cuáles son las condiciones necesarias para una política pública de ejecución penal? Comentarios al debate desde los partidos políticos”) Diego Sanjurjo, Alvaro Viviano y Martín Sodano. La moderación de la actividad estuvo a cargo de Ana Juanche.

⁹ Mientras que la población privada de libertad en Las Américas se había duplicado, los homicidios solo se redujeron un 11 %. Para el caso de EEUU, en la década de los 90, la tasa de prisionización creció en el orden del 70 %, mientras que los homicidios se redujeron el 12 %.



sujeta a medidas alternativas a la prisión, también es sostenido en las últimas dos décadas (Juanche, 2021).

El uso exacerbado de la cárcel no ha impactado, sin embargo, en el descenso de la criminalidad. La reincidencia delictiva es un criterio para medir el éxito o fracaso del sistema penal y de la política criminal (Ministerio del Interior, 2023; BID, 2016; Garzón, Llorente & Suárez, 2018). Según datos oficiales, la reincidencia delictiva en Uruguay es del 29,2 % en un período de seis meses posteriores a la primera excarcelación, el 44,1 % al año, el 58,7 % a los dos años y el 65,6 % a los tres años¹⁰ (Ministerio del Interior, 2023).

Además de ineficaz para reducir el delito, la cárcel es una respuesta costo-ineficiente, ya que la inflación punitiva¹¹ (legislación penal que agrega nuevas conductas tipificadas como delito, aumento de penas, disminución de beneficios para las personas condenadas y reducción de garantías procesales) impone una importante carga fiscal a futuro, además de una diversidad de costos sociales que no suelen evaluarse a la hora de optar por ella (Domínguez, 2023). Entre estos últimos, los derivados de la pérdida de contribuciones que esta población realiza a la economía del país (BID, 2017)¹². También, es necesario considerar el impacto de la privación de libertad en la economía doméstica, ya que el mal funcionamiento de las cárceles exige que las familias deban afrontar la provisión de alimentos, artículos de higiene personal, vestimenta, ropa de cama, entre otros.

El uso exacerbado de la prisión determina un sistema penitenciario estructuralmente vulnerador de los derechos humanos. La superpoblación del orden del 130 % —que supera ampliamente el estándar internacional que define el hacinamiento crítico (120 %)— somete a las personas privadas de libertad a condiciones de vida

10 Nótese que la medición refiere a la proporción de personas liberadas de prisión, por cuanto se excluyen personas que reingresaron a prisión por revocación de medidas de libertad condicional, y sancionadas por delitos sin prisión o con penas alternativas.

11 A partir de la década de los 90, Uruguay ha apostado a las políticas de endurecimiento penal. La reciente Ley de Urgente Consideración (LUC), además de aumentar las penas, redujo los beneficios de redención de pena y de libertad anticipada e impuso la preceptividad de la prisión preventiva para diversas situaciones. En particular, el artículo 74, trajo aparejado el aumento de la población femenina privada de libertad por delitos de drogas. A la fecha de este informe, el aumento se estima en un 65 %, tomando como referencia la cantidad de mujeres presas, previo a la vigencia de la ley. La academia, la sociedad civil, el Comisionado Parlamentario, la Institución Nacional de Derechos Humanos (INDDHH) y algunos actores del sistema político habían advertido sobre los efectos que traería la aplicación de este artículo, y del Capítulo de Seguridad pública, en general.

12 En Uruguay, el XX % de la población privada de libertad corresponde a la franja de población económicamente activa (INR, 2024).



inhumanas y condiciona severamente las oportunidades de rehabilitación¹³. Además, genera violencia, problemas de convivencia y un ambiente insalubre que afecta a la población carcelaria, los trabajadores y trabajadoras, las familias y personas visitantes. Estas condiciones tienen aún más graves efectos en grupos especialmente vulnerables como las mujeres, las personas migrantes y extranjeras, las personas con discapacidad, las personas LGTBIQ+, las personas adultas mayores, las personas afrodescendientes, las personas con problemas de salud mental y las personas que no reciben visitas.

Frente a esta realidad, diversos órganos y mecanismos internacionales y nacionales de control de los derechos humanos, la academia y las organizaciones de la sociedad civil plantean, desde hace muchos años, la necesidad de que Uruguay aborde una política pública integral para la ejecución penal.

Respecto de la población sujeta a sanciones penales, dos de cada tres personas son menores de 35 años y, por lo tanto, están en plena etapa productiva y reproductiva. Todas las consecuencias que genera la cárcel van más allá de dichas personas y afectan a sus familias y a sus comunidades. También hay una alta concentración territorial de las poblaciones afectadas por el encarcelamiento, lo que revela que la respuesta penal no es aleatoria.

El estudio científico del delito y de las trayectorias delictivas ha mostrado unas regularidades. Respecto de los perfiles de las personas encarceladas, hay una amplia proporción que presenta bajo riesgo de reincidencia, bajo riesgo de daño hacia sí mismos y hacia terceros.

En Uruguay, el delito que más encarcelamos es el hurto (robo sin violencia en las personas). Es cierto que la criminalidad ha aumentado en nuestro país al igual que los niveles de delito violento. Pero es necesario «hilar más fino» y analizar a quiénes encarcelamos, porque los recursos son escasos y es necesario diseñar estrategias, lo más eficientes posible, para poder desarrollar respuestas asertivas en lugar de generar problemas. En la medida en que el encarcelamiento siga creciendo, se van a necesitar más recursos. Además, no es posible desarrollar un tratamiento ni una intervención técnica adecuadas, con la desproporción de los recursos destinados en relación con la magnitud del sistema penitenciario. Por ello, es preciso abordar seriamente la necesidad de reducir los niveles de encarcelamiento que imponemos en nuestro país, para que la cárcel tenga algún sentido más allá del castigo.

13 Según datos de julio de 2023, Uruguay registra la tasa de prisionización más elevada de América del Sur y ocupa el décimo lugar en el ranking mundial, con 424 personas cada 100.000 habitantes. A enero de 2023, el nivel de ocupación del sistema penitenciario era del 130.1 % (ICPR, 2024). Por otra parte, las condiciones de reclusión permanecen en un nivel de deficiencia tal, que someten a tratos crueles, inhumanos o degradantes al 34 % de la población y a insuficientes condiciones para la reintegración social a otro 56 % (Comisionado Parlamentario, 2022).



No podremos resolver nuestra convivencia democrática si no resolvemos el problema de las cárceles, sus funciones, sus cometidos, que no deberían ser otro que integrarlas a los circuitos democráticos que nuestra sociedad tiene y valora.

2. Sobre la política criminal y penitenciaria

Uruguay ha seguido la tendencia mundialmente extendida de responder al crecimiento del delito con herramientas punitivas tradicionales. El resultado ha sido la expansión de la población sujeta a medidas penales (fundamentalmente privativas de libertad), un sistema colapsado en su infraestructura, escasez y baja calificación de los recursos humanos, débil oferta programática de trato y tratamiento y condiciones de vida deficientes.

Desde 1995, las reformas penales y procesales penales hipertrofiaron el sistema de ejecución penal: uso indebido de la prisión preventiva, amplificación de tipos penales, aumento de la dosimetría penal, limitación de los institutos de libertad anticipada y redención de pena, son algunos ejemplos.

Al tiempo que creció la tasa de prisionización, también aumentó la cantidad de personas sujetas a medidas alternativas.

Este fenómeno de constante expansión no es sostenible para el Estado ni en términos presupuestales ni en términos de seguridad y convivencia ya que, como ha sido abordado por diversos expertos en este encuentro, la evidencia señala que más cárcel no es igual a menos delito.

3. Sobre la información para el diseño, la implementación, el monitoreo y la evaluación de la política de ejecución penal

Las cárceles son una institución del Estado, una parte constitutiva de las políticas públicas y, por ende, debemos exigirles lo mismo que a los otros sistemas públicos. Por eso es fundamental que cumpla con principios democráticos como la transparencia, el acceso a la información y la rendición de cuentas sobre el cumplimiento de sus metas. Aunque es la respuesta hegemónica para sancionar el delito, poco sabemos y poco exigimos sobre cómo cumple su encargo institucional. Por ejemplo, hasta hace bien poco desconocíamos los niveles de reincidencia, un indicador clave para conocer la efectividad del sistema penitenciario. El INR no tiene disponible para el acceso público, ni siquiera la información más básica: cuántas personas privadas de libertad, de qué sexo y género, edades, y otras variables sociodemográficas clave.



La información de calidad, actualizada, disponible y de acceso público es un requisito básico para la estructuración de cualquier política pública. Uruguay tiene un gran deber en la construcción de sistemas de información, pero este déficit es aún mayor con relación al acceso público de los datos que generan las diversas instituciones.

No obstante los recientes avances en materia de transparencia y acceso a la información por parte del Ministerio del Interior¹⁴ es preciso considerar que, en términos generales, la información producida por las distintas agencias involucradas en el sistema penal es poca, sin la suficiente desagregación y no habilita el procesamiento autónomo. Al respecto, vale la pena enfatizar que la utilidad de los sistemas de información depende —en gran forma— de la calidad, confiabilidad y trazabilidad de sus datos y que ello incluye que puedan compararse y complementarse. Para el caso del sistema de ejecución penal, la información de calidad es fundamental para la toma de decisiones orientada a mejores modelos de gestión y de intervención para la rehabilitación.

4. Sobre los ejes centrales de la ejecución penal para la rehabilitación y la inclusión social

Los datos sobre reincidencia penitenciaria señalan la ineficacia del sistema para rehabilitar. Esto se complementa con el análisis que produce el Comisionado Parlamentario en su labor de monitoreo del sistema.

Existe más que suficiente evidencia sobre cuáles elementos no tienen impacto sobre la reincidencia y cuáles sí. A modo de ejemplo, los regímenes de reclusión estrictos no disuaden la conducta delictiva; las intervenciones basadas en la fe, las de capacitación laboral sin componentes asociados a los factores de riesgo dinámico y las acciones educativas (sobre todo de educación secundaria y terciaria) tienen resultados mixtos. Respecto de las intervenciones que sí impactan en la reincidencia, la experiencia internacional señala aquellas enfocadas en las necesidades criminógenas y en el nivel de riesgo, el abordaje individualizado —aunque se desarrolle en forma grupal— y la gestión de riesgos con enfoque cognitivo-conductual (McGuire, 2006).

La intervención penitenciaria para la rehabilitación es el conjunto integral de todas las propuestas orientadas al trato, al tratamiento, a la seguridad —con énfasis en la perspectiva dinámica— y al soporte administrativo que permita desarrollarlas. Por tal

14 Ministerio del Interior (26 de abril de 2024). Visualizador de homicidios y denuncias de otros delitos: https://observatorioseguridad.minterior.gub.uy/pentaho/api/repos/%3Apublic%3Aobservatorio%3AMININT_Observatorio.wcdf/generatedContent?userid=publico&password=publico



razón, es necesario que el modelo de intervención se asiente en la evidencia robusta de las experiencias internacionales¹⁵.

Síntesis de los aportes

1. Discutir y definir qué entendemos por rehabilitación ya que tendemos a asociarla a dos pilares históricos del sistema penitenciario —la educación y el trabajo—. El INR tiene ese mandato, sin embargo, no está claramente definido cómo se va a llevar adelante y cómo mediremos sus logros. Tampoco consideramos que la población penitenciaria es muy heterogénea, que los delitos son muy distintos y obedecen a patrones causales diferentes. Por ello, es importante tener un diagnóstico más preciso respecto de cuáles son los factores de riesgo que llevaron a esas personas a delinquir, para poder intervenir técnicamente con las estrategias adecuadas y luego evaluar si funcionaron.

2. Desarrollar modelos basados en la evidencia, que propongan modalidades de intervención pertinentes para los contextos de privación de libertad y la comunidad. Dichos modelos deberían asegurar las características que, según la literatura especializada, guardan relación con la efectividad para reducir la reincidencia y la victimización.

3. Trazar un plan estratégico para la ejecución penal que incluya metas a corto, mediano y largo plazo, sobre bases conceptuales sólidas, la evidencia y los aportes de las prácticas exitosas. El diálogo sobre qué hacer con las cárceles tiene que incluir a las víctimas, porque las cárceles son un tema de seguridad ciudadana.

4. Al tiempo que se aborda la crisis penitenciaria a través de medidas sustentables y sostenibles, también es urgente abordar la situación del sistema de medidas alternativas. Para este último, es necesaria una institucionalidad especializada que coordine los servicios públicos que son parte del proceso de rehabilitación (educación, uso problemático de drogas, salud mental, vivienda, trabajo, entre otros).

4. Fortalecer los recursos presupuestales, humanos y materiales para la ejecución penal. Esto requiere un análisis riguroso sobre la inversión pública en comparación con las necesidades para asegurar una buena gestión.

5. La estructura profesional especializada es un componente clave. Además de la formación inicial para el desarrollo de las distintas funciones, es necesario fortalecer la propuesta de formación permanente que asegura la actualización de saberes y competencias. Junto a ello, es preciso desarrollar estrategias para el respeto, el cuidado y el apoyo al personal. Así también, planificar conceptual, administrativa y presupuestalmente el adecuado desarrollo de la carrera funcional, incluida la evaluación

¹⁵ Al respecto, se señalaron los modelos de Riesgo – Necesidad – Responsividad (RNR) (Andrews, Bonta & Hodge, 1990) y el de Buenas vidas (GLM, por sus siglas en inglés) (Ward, 2024).



del desempeño, para que la estructura responda en calidad y cantidad a las necesidades del sistema de ejecución penal.

6. Generar herramientas para la mejora de la convivencia, la disminución de la violencia intrapenitenciaria.

7. Organizar un sistema normativo y de procedimientos que proteja a la persona privada de libertad frente al Estado; es decir, tomar en cuenta que en una relación entre persona y Estado, la situación más débil es la de la persona. Una propuesta concreta es la revisión del sistema y el Reglamento de disciplina y convivencia que, por ejemplo, la persona sancionada pueda recurrirlas, obtener una segunda instancia y no quede en estado de indefensión.

8. Todos los espacios de convivencia deben ser democráticos y, especialmente, la cárcel. Esta tiene que funcionar garantizando, entre otras cosas, que no haya tratos crueles, inhumanos o degradantes y que las personas se puedan responsabilizar por sus actos en la vida cotidiana. Por ejemplo, reeditar el funcionamiento de las Mesas representativas de personas privadas de libertad, que permiten el ejercicio de la participación en los asuntos que les atañen, generar proyectos, aportar a la resolución de conflictos y responsabilizarse.

9. Diversos expertos coincidieron en la importancia del abordaje territorial y comunitario para promover el involucramiento de la sociedad y para asegurar la cohesión, la complementariedad y la integralidad de las respuestas estatales a diferentes problemáticas sociales que, eventualmente derivan en consecuencias penales. En este plano es necesario hacer foco en algunos grupos especiales dada su condición de vulnerabilidad sociopenal: las personas usuarias problemáticas de drogas, las personas que padecen problemas de salud mental, las personas extranjeras y migrantes, entre otros. Además, toda estrategia de articulación deberá prestar atención a las circunstancias especiales que colocan a las mujeres en situaciones especialmente riesgosas cuando son jefas de hogar al tiempo que desarrollan los cuidados, son víctimas de violencia basada en género y de violencia sexual.

10. Es necesario fortalecer la presencia de la comunidad y de la sociedad civil organizada adentro de la cárcel. También, generar mayores oportunidades para que las personas tomen contacto con la comunidad, a través de salidas alternativas. Si esa «porosidad» no es paulatina, es muy difícil que las personas vuelvan a la comunidad a vivir desde los códigos de la convivencia democrática.

11. Las familias son parte de los grupos impactados por los efectos del sistema penitenciario. Además de estar en condiciones de apoyar a sus familiares tienen capacidad de organización y apoyo a otras personas privadas de libertad o a otras familias.



12. Pensar en la etapa posterior al encierro y en la cárcel como una preparación para la salida. En el egreso, los primeros meses son cruciales. El informe de reincidencia del MI (2023) muestra con claridad algo que la evidencia internacional ya había demostrado: que en los primeros seis meses del primer año luego de la liberación es donde se concentran los mayores problemas y los mayores niveles de reincidencia. Es muy importante desarrollar iniciativas para concretar movimientos intermedios entre la situación absoluta de privación de libertad y el momento de la liberación: invertir desde el punto de vista técnico y humano en la preparación para la salida.

5. Sobre las condiciones necesarias para una política de Estado en materia de ejecución penal

A pesar del impulso a la reforma penitenciaria, Uruguay regula la ejecución penal con el Decreto-Ley N.º 14.470, promulgado en contexto de dictadura cívico-militar. No obstante las sucesivas modificaciones, la norma está estructurada desde un paradigma obsoleto, que no responde a las necesidades del sistema actual y que abarca sólo algunas dimensiones de la ejecución penal.

El INR, creado hace 12 años, no tiene ley orgánica, aunque ha habido iniciativas del Poder Ejecutivo, en distintas administraciones de gobierno, que no han sido estudiadas por el Parlamento. Por su parte, la actual Dirección Nacional de Medidas Alternativas —que también está colapsada— ha funcionado históricamente como una oficina sin mayor rango y sin planes ni recursos para dotarla de autonomía técnica y presupuestal y de eficiencia y eficacia en su gestión.

En la experiencia internacional hay diversos países que tienen leyes de ejecución modernas, armonizadas con los estándares de derechos humanos. También sistemas de privación de libertad y de supervisión de las medidas en comunidad, que se organizan conforme a modelos basados en evidencia.

Es necesario que el sistema político discuta sobre estos elementos centrales. Además, toda institución necesita una meta inspiradora y, en el contexto de crisis estructural del sistema penitenciario, resulta fundamental definir cuál es el encargo que debe abordar el INR, tanto en contenido y como en forma. También, si el mandato de rehabilitación que se le ha impuesto es realizable en relación con los recursos que se le asignan. Finalmente, pero no menos importante, analizar profundamente cuál es la función de la cárcel en el marco de la política de seguridad.



Tras diversos intentos inconclusos y dado que el problema del sistema penitenciario se ha vuelto crónico, es evidente que el país necesita una política de Estado para la ejecución penal, que debe: a) estar planificada y ser sustentable con tiempos de ejecución de mediano y largo plazo; b) desarrollar acciones mensurables sobre la base de fuentes de información transparentes y confiables; c) permitir la racionalización de los recursos disponibles y asegurar la participación de los actores involucrados y del saber experto; d) contar con una institucionalidad adecuada y una estructura de recursos humanos profesional. Por dicha razón, se debatió sobre qué debe hacer el sistema político para concretar la reforma penitenciaria como una política de Estado no sujeta a los avatares de los cambios de gobierno.

Síntesis de los aportes

1. Para que haya una política de Estado es necesario un proceso multipartidario. Algunos actores señalaron que ese proceso fue recorrido en el año 2010¹⁶ y permitió arribar al consenso interpartidario que, entre otras medidas impulsó la creación del INR, la incorporación de los operadores penitenciarios, la creación y remodelación de plazas. Otros actores mencionaron el «Diálogo social sobre seguridad y convivencia», desarrollado por Presidencia de la República en 2016¹⁷ y, finalmente, otros hicieron referencia al proceso liderado por el Ministerio del Interior, en 2023, que propuso 16 medidas para un estrategia de seguridad, de las cuales cinco están relacionadas con el tema central del seminario: la creación de un Ministerio de Justicia, la creación de una estrategia nacional de reforma del sistema penitenciario, el fortalecimiento del sistema de penas alternativas, un programa integral de tratamiento de adicciones y el fortalecimiento de la Dirección Nacional de Apoyo al Liberado¹⁸. También se hizo referencia al proyecto de cooperación bilateral del Ministerio del Interior con el Banco Interamericano de Desarrollo, que sentará los principales lineamientos (a través de un *Libro blanco*) para la estrategia nacional de reforma del sistema penitenciario, la que trascenderá a la actual administración.

¹⁶ Ministerio del Interior (agosto de 2010). *Documento de Consenso Interpartidario de Seguridad Pública*. <https://www.pensamientopenal.com.ar/miscelaneas/40581-documento-consenso-interpartidario-seguridad-publica-uruguay-agosto-2010>

¹⁷ Uruguay Presidencia (20 de setiembre de 2016). *Gobierno instaló mesa del Diálogo Social sobre seguridad y convivencia ciudadana*. <https://www.gub.uy/presidencia/comunicacion/audios/breves/gobierno-instalo-mesa-del-dialogo-social-sobre-seguridad-convivencia>

¹⁸ Uruguay Presidencia (13 de marzo de 2023). *Interior presentó 15 medidas para una estrategia de seguridad integral y preventiva* <https://www.gub.uy/presidencia/comunicacion/noticias/interior-presento-15-medidas-para-estrategia-seguridad-integral-preventiva>



2. Otro aspecto mencionado fue que, para construir una política de Estado, hay que discutir algunas claves:

i) abordar la prevención y repasar las estrategias que se han desarrollado a nivel territorial y, a pesar de su efectividad, se han discontinuado;

ii) cada vez que se discute la cárcel se hace desde una perspectiva refundacional; sin embargo, en seguridad, como en todos los asuntos públicos, los abordajes no se construyen de un día para el otro; hay procesos de profesionalización, de trabajo territorial, cambios sociales que se deben atender;

iii) además de consensos políticos, es preciso construir consensos sociales respecto de hacia dónde debe transitar la cárcel;

iv) es necesario involucrar a otros actores y discutir la necesidad de fortalecer a la Defensa Pública para garantizar el acceso a la justicia; sobre todo, para que la población infractora de la ley penal, que es mayoritariamente joven y pobre, tenga condiciones para acceder a una defensa de calidad;

v) discutir en profundidad, más allá del discurso público, cuál es la finalidad de la cárcel (si incapacitar para el delito, si corregir o resocializar), para lograr interrumpir la espiral de las mismas soluciones para obtener los mismos o peores resultados (más delito y más violento, más personas presas durante más tiempo, altos índices de reincidencia, entre otros);

3. Respecto de la necesidad de modificar la legislación actual hubo dos posturas:

i) La legislación actual no debe modificarse porque da las garantías suficientes para que todas las personas privadas de libertad tengan la cobertura de salud física y mental, de educación, trabajo y una rehabilitación digna. El problema es el cumplimiento de las normas, ya que el sistema político, quienes administraron y quienes administran, no velan por que cumpla a raja tabla, además de la carencia de recursos.

ii) La legislación penal necesita una revisión general, coherente y orientada en el sentido contrario «de lo que indica el termómetro de la opinión pública o de lo que los legisladores creen que es la opinión pública» porque está absolutamente probado que más penas no ha contenido la delincuencia y esta experiencia no es privativa del Uruguay sino del mundo, como lo señala la evidencia.

4. Revisar el funcionamiento de la Comisión de Seguimiento Carcelario, del Parlamento, ya que no se ha podido lograr su funcionamiento sostenido. Si bien no es una comisión con fines legislativos, tiene que asesorar y acompañar el proceso de repensar y analizar críticamente las medidas que se han tomado.



5. Respecto de las asesorías para la política de Estado, se citó al Consejo de Política Criminal y Penitenciaria, que no ha tenido el impacto buscado y debería tener una integración más amplia, con la participación del MIDES y la Universidad. Además, repensar cuál es el organismo que debería adscribirlo, ya que actualmente está en la órbita del Ministerio de interior y éste siempre está en debate.

6. Tomar la experiencia del sistema penal juvenil, la discusión social y parlamentaria que derivó en la ley de creación del Instituto Nacional de Inclusión Social Adolescente y, tras un proceso de varios años, por primera vez, las penas no privativas son más que las privativas de libertad. Los problemas del INISA ya no son parte de la discusión pública, lo que evidencia que algo funcionó. Esa discusión se dio en condiciones particulares; se «blindó», lo que permitió abordarla con distancia de los intereses puntuales y arribar a soluciones colectivas.

7. Pensar en una nueva institucionalidad, discutir si es adecuado que el mismo organismo que persigue el delito, debe cuidar y tratar de reinserter a las personas que delinquen. Uruguay está maduro para generarla, para trabajar con mayor profundidad en la planificación técnica para el seguimiento de los planes individuales para la reinserción. También se expresó la importancia de la descentralización del INR y de discutir si la DINAMA pertenezca al mismo organismo o ser independiente para que alcance un mayor nivel de autonomía y no permanezca «asfixiada» por las urgencias que deben cubrirse en la privación de libertad.

8. Organizaciones como SIEMBRA son clave para sumarse al proceso que inicia a partir del proyecto con el BID y que el país tenga una política de Estado.



Bibliografía

Banco Interamericano de Desarrollo (2019). *Dentro de las prisiones de América Latina y el Caribe: Una primera mirada al otro lado de las rejas*. <https://publications.iadb.org/es/dentro-de-las-prisiones-de-america-latina-y-el-caribe-una-primer-mirada-al-otro-lado-de-las-rejas>

_____ (2017). *Los costos ocultos de nuestras cárceles*. Sin miedo
<https://blogs.iadb.org/seguridad-ciudadana/es/analizamos-los-costos-las-carceles-los-resultados-preocupantes/>

_____ (2016). *Las dificultades de medir la reincidencia y por qué debemos hacerlo mejor*. <https://blogs.iadb.org/seguridad-ciudadana/es/3071/> (2016)

(2016). *Cuatro propuestas para que la crisis carcelaria quede en el pasado*. Sin miedo
<https://blogs.iadb.org/seguridad-ciudadana/es/cuatro-propuestas-para-que-la-crisis-carcelaria-queda-en-el-pasado/>

Comisionado Parlamentario para el Sistema Penitenciario. *Informe anual 2021. Situación del sistema carcelario y medidas alternativas*. https://parlamento.gub.uy/sites/default/files/DocumentosCPP/Inf_2021_final_para_web.pdf

_____ (2022). *Informe anual 2022*. https://parlamento.gub.uy/sites/default/files/DocumentosCPP/Informe_2022_Comisionado_VF_web.pdf

Domínguez, P. (2023). *Los costos de la cárcel*. CIPER

<https://www.ciperchile.cl/2023/04/10/los-costos-de-la-carcel/>

Garzón, J.; Llorente, M. & Suárez, M. (2018). *¿Qué hacer con la reincidencia delincencial? El problema y sus posibles soluciones*. Fundación Ideas para la paz <https://www.oas.org/ext/es/seguridad/red-prevencion-crimen/Resources/Multimedia/-que-hacer-con-la-reincidencia-delincencial-el-problema-y-sus-posibles-soluciones>

Institute for Crime & Justice Policy Research (2024). *World Prison Brief*.

<https://www.prisonstudies.org/>

Juanche, A. (2022). *Mapecto de medidas alternativas a la privación de libertad*. PNUD. https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2023-02/informa_final_mapecto_de_medidas_alternativas_juanche.pdf

_____ & Palummo, J. (2012). *Hacia una política de Estado en privación de libertad*. Diálogo, recomendaciones y propuestas. SERPAJ y OSJ.



<https://relapt.usta.edu.co/images/Juanche-y-Palumbo-Hacia-una-Politica-de-Estado-en-privacion-de-libertad-Uruguay-2012.pdf>

Mathiesen, T. (2005). *Diez razones para no construir más cárceles*.

<https://www.pensamientopenal.com.ar/system/files/2015/09/doctrina42127.pdf>

Penal Reform International (2022). *Global Prison Trends 2021*. <https://www.penalreform.org/global-prison-trends-2021/>

Rojido, E.; Cano, I; Borges, D. (2023). *Diagnóstico de los homicidios en Uruguay (2012-2022)*. Centro de Investigaciones y Estudios del Uruguay y Laboratorio de Análisis de la Violencia. <https://www.gub.uy/ministerio-interior/comunicacion/publicaciones/diagnostico-homicidios-uruguay-2012-2022>

Sozzo, M. (2017). *La inflación punitiva. Un análisis comparativo de las mutaciones del derecho penal en América Latina (1990-2015)*. FLACSO Sede Ecuador

<https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/57001.pdf>

UNODC (2021). *Los datos importan*. https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/Data_Matters_1_prison_spanish.pdf



Anexo 6 | Estas cosas acá no pasan: mitos y realidades sobre la corrupción en Uruguay¹⁹

Enfoque y contexto regional

Si se analiza la situación de la región, dejan en evidencia la corrupción sistémica instalada en varios países de Latinoamérica lo acontecido en Perú y en Brasil, en particular a partir del caso conocido como *lava jato*.

En el caso del Perú, pese a la corrupción sistémica que afecta al país desde larga data, se valora la acción de la fiscalía y la justicia de ese país, que han logrado encausar penalmente a figuras de las más altas investiduras institucionales, obteniendo condenas por distintas figuras penales vinculadas todas a la corrupción.

Una debilidad que también favorece la instalación y permanencia de la corrupción en la región, es la ausencia de una reacción institucional y sistemática, que no dependa de individuos o grupos de individuos dispuestos a enfrentarla. Consecuentemente, se requiere que los estados deben actuar en clave institucional, activando mecanismos potentes frente a los hechos de corrupción.

Como ejemplo de lo que constituye una excepción a la regla en la región, aparece la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) como un caso efectivo de institucionalización del combate a la corrupción, con apoyo internacional, e integrado por equipos de diversos especialistas.

La incidencia de las organizaciones de la sociedad civil es muy relevante en su papel en la concientización ciudadana acerca de la importancia del fenómeno, en la divulgación de los daños que produce, y cómo afecta y vulnera sus derechos. En los casos de Perú, Guatemala, y Honduras, por ejemplo, el papel de la sociedad civil incidido efectivamente en la lucha contra la corrupción. En esa misma línea, un consorcio de organizaciones sociales de la región, monitorea los compromisos, y avances en el cumplimiento de los “Compromisos de Lima” para 19 países de la región, efectuando el seguimiento mediante el Observatorio Ciudadano de la Corrupción.

¹⁹ El presente capítulo recoge diversos aspectos de las presentaciones y comentarios realizados en la Jornada sobre “MITOS Y REALIDADES DE LA CORRUPCIÓN EN URUGUAY”, realizado el 25 de noviembre de 2023 en el Paraninfo de la Universidad de la República. Participaron los/as panelistas José Manuel Ugáz (Perú), Analía Bettoni, Rigardo Gil Iribarne y Gabriel Delpiazzo (todas/os de Uruguay) y los periodistas Lucas Silva y Guillermo Drapper, La moderación estuvo a cargo de Juan Faroppa Fontana.



En relación con los riesgos de penetración de la corrupción en los cuerpos policiales, existen algunos instrumentos necesarios que pueden contribuir a contenerla o disminuirla. Entre otros, es necesario contar, en lo previo, con una muy buena selección de los aspirantes a integrar los cuerpos de seguridad; implementar una formación específica focalizada; y desarrollar elevados estándares de evaluación. Al mismo tiempo, dentro de la fuerza, hacer inteligencia interna, y contar con sistemas de control capaces de la detección temprana de actos de corrupción.

Respecto a los instrumentos de alta tecnología utilizados en casos de corrupción, éstos se encuentran en fase de experimentación, tanto por parte de los sujetos activos, como de quienes lo combaten. Por ejemplo, son los casos que involucran criptomonedas, los que demandan un especial esfuerzo de diseño de programas y herramientas para combatirla. El fenómeno también incluye empresas innominadas de muy difícil persecución e identificación de los responsables. Similar valoración merece la Inteligencia artificial como instrumento de corrupción ya que permite simular existencias, personas, voces, rastreos de IP, con poder para distraer investigaciones.

Enfoque teórico doctrinario

No existe una definición única de lo que se considera corrupción, ya que se tratar de un fenómeno multidimensional, que no sólo afecta en el plano económico a los países, sino también a los derechos humanos, la seguridad pública, la salud, la educación, etc. También se destacó el poder de afectación y descrédito en las instituciones democráticas y en los actores políticos.

Sin embargo, en el plano teórico y doctrinario, los expertos coinciden en concebir la corrupción como un sistema operativo con redes de distintos niveles, en el que, eventualmente, pueden interactuar actores y partidos políticos, funcionarios públicos, empresarios y el crimen organizado.

Se coincide en que, cuando alcanza niveles de “*crimen de poder*”, los organismos internacionales la dimensionan cualitativamente como “gran corrupción”. Esta concepción, que ha sido acogida por Transparencia Internacional, conceptúa a la gran corrupción como la que impacta más gravemente en los derechos humanos, la que contiene el factor económico, el político sistémico y fundamentalmente, la impunidad asegurada por el abuso de poder. La corrupción de tales dimensiones, y con dicho alcance, es considerada un factor indudable de inestabilidad política y desgobierno en el manejo de un país.

Para dimensionar la gravedad del fenómeno, según Transparencia Internacional, dos terceras partes de la población mundial viven y padecen en regiones donde existe la denominada gran corrupción, en especial Sudamérica y América Central, lo que da la pauta de la extrema situación de afectación en la región.



Contexto internacional

En el contexto internacional, es paradójica incidencia de los países desarrollados en el fenómeno, los que, estando bien *ranqueados* en el índice de percepción como ejemplos de baja corrupción, sin embargo, han sido y son grandes pagadores de sobornos por parte de sus empresas transnacionales, incluso de forma legítima para sus legislaciones nacionales, con lo cual han contribuido y contribuyen a la multiplicación de la corrupción.

Sin perjuicio de lo anterior, también se hizo referencia a que dichas potencias industriales, en particular Estados Unidos, han desarrollado políticas institucionales de cooperación para la erradicación de la corrupción a través de agencias de apoyo a gobiernos y organizaciones de la sociedad civil, mostrando una ambivalencia y contradicción que pone en evidencia la complejidad del fenómeno.

Enfoque y contexto nacional

El sitio que ocupa Uruguay en las mediciones de percepción de la corrupción, es un capital a preservar. Para ello, el tema debe instalarse sólidamente en la agenda pública, y continuar trabajando sobre cuáles deben ser los instrumentos de prevención que eviten la instalación y diseminación de la corrupción en los distintos estamentos del estado y de la actividad privada en Uruguay.

Es imprescindible la toma de conciencia del contexto en el que se encuentra Uruguay, y la necesidad de adoptar las medidas adecuadas, para que la penetración de la corrupción sistémica no se produzca. En ese marco, se destacan algunas señales de alarma en el país, que constituyen casos de pública notoriedad, que pueden agravar el estado de situación si no se toman las medidas adecuadas en tiempo y forma. En tal sentido, no puede dejar de advertirse que el sistema financiero uruguayo es uno de los más complacientes de la región, con riesgo de convertirse en territorio offshore para dineros de origen ilegal, o sospechoso como es el caso de Panamá.

En Uruguay, históricamente las encuestas registran la percepción de que la opinión pública y la ciudadanía valora la honestidad y sensibilidad de los líderes políticos. En los datos incide el nivel de información que manejan los distintos sectores de la sociedad. No obstante, la repetición de casos de corrupción, necesariamente tendrán costos políticos.

En Uruguay las organizaciones de la sociedad civil cumplen un rol en el monitoreo, en procesos de participación y seguimiento de la toma de decisiones a nivel político. Para ello aparece como un instrumento muy importante la utilización de la Ley de Acceso a la Información Pública. Esto cumple una función preventiva de la corrupción, tanto la externa como la interna, contribuyendo a la transparencia, la rendición de cuentas y la autorregulación.



Con relación al control de la financiación de los partidos políticos, se puso especial énfasis en que resulta imprescindible la voluntad política, la aplicación y el cumplimiento efectivo de la normativa legal vigente, sin perjuicio de mejoras en la legislación, y el control a cargo de los organismos competentes.

La existencia de una voluntad real en el sistema político nacional en el combate a la corrupción, al lavado de activos, y a la legislación relativa a la financiación de los partidos genera algunas dudas, teniendo en cuenta, por ejemplo, la derogación de normativa anteriormente vigente, como es el caso de los viáticos de los parlamentarios y funcionarios públicos; el incremento sustancial de los montos de dinero para transacciones económicas en efectivo; y a la ausencia de controles eficientes.

Respecto de los sujetos pasivos, en el caso de los topes en transacciones económicas, y fundamentalmente respecto, de los efectivos controles. No es suficiente la normativa que pueda aprobarse: es ineludible dotar a los organismos con competencias en la materia, con presupuesto, infraestructura y personal propio, profesionalizado y capacitado específicamente.

Todo este conjunto de medidas y acciones concretas resultan fundamentales para garantizar la transparencia, la igualdad de acceso a los derechos de la ciudadanía que permitan conocer el origen de los fondos de los partidos políticos, y fundamentalmente, para evitar que la gran corrupción ingrese en el sistema. Esto debe hacerse sin más tardanza.

Esto no puede evitarse implementar más allá de la confianza en la fortaleza de Uruguay, a partir del funcionamiento de la separación de poderes y en su solidez institucional. Precisamente, esta debe ser la base necesaria para avanzar en otras medidas que actualicen e incrementen esa fortaleza.

La competencia electoral se considera internacionalmente un factor anticorrupción relevante, por lo que deben fortalecerse las herramientas de control ciudadano sobre el financiamiento de los partidos, más allá del control recíproco y la atenta vigilancia que debe darse entre éstos.

Ahora bien: una debilidad que no se señala con la suficiente insistencia es que los procedimientos de la Ley de Acceso a la Información Pública en pro de la transparencia, en general no han permeado al interior de las instituciones públicas obligadas, ni a sus soportes. A pesar de la acumulación de fallos favorables que documenta la jurisprudencia a lo largo de los años, el balance no es positivo en la medida que la resistencia se mantiene.

Además, en tanto el camino para acceder a la información pública es sinuoso, largo y costoso, muchas veces los obligados niegan la información solicitada administrativamente y esperan a que, eventualmente, un fallo judicial les imponga entregarla.

Ante dicha realidad, se requiere adecuar la legislación vigente, otorgando carácter vinculante al dictamen de la oficina rectora en materia de acceso a la información pública (UAIP), así como también la aplicación de sanciones ante el



incumplimiento de los responsables de brindarla.

Por otra parte, la gestión de los organismos anticorrupción, puntualmente de la JUTEP, muestra un balance negativo en el plano institucional. Si bien se había logrado la conformación de un buen equipo técnico profesional, que desarrolló una intensa y fructífera labor en el pasado, actualmente, en casos de resonancia pública, no se logró mantener y consolidar el desempeño institucional.

Pueden encontrarse resistencias en el sistema político ante distintas formas de control, lo que da cuenta de una ausencia de cultura de contralor institucional. Como ejemplo de esto, en temas como lavado de activos, se buscó en su momento consolidar una política pública, pero, con el paso del tiempo y el cambio de autoridades, la experiencia demuestra que este impulso se ha ido perdiendo.

Hoy la JUTEP se muestra como una institución semi- paralizada, que no exhibe una actividad sustancial, ni resultados concretos, y que ha emitido escasísimos informes, pese a la existencia de nutrida información respecto de situaciones sospechosas. Todo esto pone en evidencia que no se ha producido una toma de conciencia en el sistema político, que refuerce la voluntad política en este tema. Son las acciones de las organizaciones de la sociedad civil, de la academia, de la prensa, de sectores de los propios partidos políticos, quienes pueden revertir este estado de situación.

**Conocé los distintos
medios de comunicación**

