

Estudio sobre la circulación social del delito

Dra. Clara Musto Dutra

Proyecto: “Tendiendo puentes” Fortaleciendo el compromiso
por la protección de los Derechos Humanos y el Desarrollo
Sostenible con foco en justicia y privación de libertad.

Estudio sobre la circulación social del delito

Autoría: Dra. Clara Musto Dutra

© PNUD, ACNUDH, 2022.

ISBN: 978-92-95114-27-2

Este documento se realizó en el marco del proyecto “Tendiendo puentes”, una iniciativa de cooperación Sur-Sur llevada adelante por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Oficina Regional del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas (ACNUDH), como objetivo contribuir en la mejora de la gestión de las recomendaciones sobre derechos humanos en cárceles, y apoyar en fortalecer el trabajo de la Oficina del Comisionado Parlamentario Penitenciario.

Los puntos de vista, las designaciones y las recomendaciones presentadas en este informe no reflejan necesariamente la postura oficial del PNUD y ACNUDH. Se agradece la difusión y reproducción en cualquier medio, con indicación de la fuente.

El uso genérico del masculino que se utiliza en esta publicación responde a la intención de simplificar la redacción y disminuir la sobrecarga en la lectura. Por lo tanto, de ninguna manera pretende constituir una discriminación entre mujeres y varones, lo cual es una preocupación para este equipo de trabajo.

Introducción

Este informe de consultoría sobre la circulación social del delito se realiza para PNUD y ACNUDH en Uruguay, en articulación con la Oficina del Comisionado Parlamentario Penitenciario en el marco del proyecto “Tendiendo puentes”; Fortaleciendo compromiso por la protección de los Derechos Humanos y el Desarrollo Sostenible con foco en justicia y privación de libertad. El objetivo es identificar aquellos espacios estratégicos de intervención para la reducción de la violencia y la trasgresión de la norma social. Para esto se encomienda partir de una comprensión integral de circulación social del delito que analice desafíos y potencialidades de la política pública en su capacidad de garantizar la paz y la dignidad humana.

Más específicamente, la propuesta de trabajo pedía: a) Identificar las diferentes dinámicas en que se construye, reproduce y retroalimenta socialmente el delito; b) Explorar los distintos factores que inciden de forma directa en la generación, reproducción y retroalimentación de los incentivos sociales para la trasgresión de la norma; c) Mapear las políticas sociales existentes en las diferentes etapas del ciclo de vida de las personas con sus principales oportunidades y debilidades; d) Identificar espacios estratégicos de intervención más eficientes para reducir la acumulación de violencia social con foco específico en la perspectiva generacional y de género. e) Elaborar una serie de recomendaciones para el mejoramiento de la respuesta desde la política pública a los desafíos y vulneraciones que el menú de respuestas actualmente ofrece.

A estos fines, el informe comenzará con un acercamiento al panorama del delito en el país. En esta sección se identifican factores claves asociados a la violencia y transgresión de la norma y se muestra como la violencia reiterada y grave se concentra en una fracción pequeña de la población. Se exponen las especificidades de la violencia letal en el país desde una perspectiva comparada y se analizan especificidades territoriales entre departamentos y al interior de Montevideo. En segundo lugar, se presentan investigaciones que caracterizan a las víctimas de la violencia y las situaciones en que son victimizadas, bajo el supuesto de que si entendemos en qué circunstancias y cuándo ocurre la violencia estamos en mejor posición para dirigir los esfuerzos de prevención. El informe continúa con un análisis crítico de las principales fuentes de datos disponibles para caracterizar el problema y a las respuestas que da el estado uruguayo para intervenir sobre él. Habiendo presentado los perfiles criminológicos y factores asociados, se avanza en algunos principios claves para la elaboración de una política social de prevención de la violencia desde la perspectiva de ciclo de vida, género y generaciones. Se mapean políticas selectivas y señalizadas dirigidas al problema y se identifican algunas fortalezas y debilidades. El informe culmina con una serie de recomendaciones para el desarrollo de la política criminal.

Perfiles criminológicos

Existen muy pocos estudios empíricos cuantitativos de autorreporte de la delincuencia y la violencia en Uruguay. Quizá el antecedente más relevante es la encuesta realizada por Trajtenberg y Eisner (2014) a adolescentes que se encontraban estudiando en educación formal de centros educativos

públicos y privados de Montevideo. Lo interesante de este estudio es que se realizó en base a una muestra de aproximadamente 2184 adolescentes, 49% hombres y 50.8% mujeres, seleccionados al azar representativa de la población objetivo, utilizando un procedimiento aleatorio y estratificado¹. Se trata de un formulario específico sobre delincuencia y violencia juvenil, autoadministrado por los jóvenes. La encuesta se basó en el cuestionario que se utilizó en la fase 6 del estudio z-proso en 2013, diseñado para medir la perpetración y victimización violenta entre los adolescentes de Zúrich, así como los factores de riesgo claves asociados con las conductas violentas.

Un 16,5 % de los jóvenes recordaba al menos un acto de violencia durante los últimos 12 meses. En línea con estudios en todo el mundo, la violencia física está fuertemente masculinizada: el ratio por sexo para la tasa de prevalencia está cerca de 3 a 1. La diferencia es incluso mayor si se tiene en cuenta el número de actos de violencia: 360 perpetradores admitieron haber cometido 7267 actos de violencia, que equivalen a alrededor de 20 eventos por persona. Un 84,1 % de estos actos los cometieron hombres y solo un 15,9 % los cometieron mujeres, lo cual significa que el ratio por sexo para este indicador es de alrededor de 5 a 1. Otro elemento importante, en línea con los antecedentes internacionales es hasta qué punto la violencia reiterada y grave se concentra en una fracción muy pequeña de la población adolescente; solo un 2 % de los adolescentes varones de Montevideo es responsable de alrededor del 70% de los actos de violencia.

¿Quiénes son estos jóvenes y qué características tienen? Un primer elemento a destacar del estudio es que pone en tela de juicio la creencia de que es entre los grupos socialmente más vulnerados donde se concentra la violencia juvenil grave. Los resultados contradicen en general esta idea: no se hallaron diferencias estadísticamente significativas ni con la situación socioeconómica ni con la educación de los padres. Tampoco se encontraron diferencias significativas con la disponibilidad de dinero de los propios adolescentes. Si bien hay una tendencia general de que los jóvenes de barrios privilegiados tienen una probabilidad ligeramente menor que los demás de portar armas, cometer robos o involucrarse en peleas las diferencias son muy pequeñas.

Hay algunos aspectos de la vida familiar, que si están asociados con la probabilidad de ejercer violencia. No vivir con ninguno de los dos padres, presenciar conflictos entre los padres con frecuencia, la falta de supervisión y la exposición al castigo corporal (fundamentalmente en las mujeres) predicen el desarrollo de conductas violentas. Por el contrario, características como nacer de una madre adolescente o vivir en una familia con cuatro hermanos o más no se asocia con diferencias significativas.

Otro ámbito que resulta relevante es el educativo. Los alumnos con vínculos más débiles con el espacio educativo presentan un nivel de violencia significativamente más alto. Aspectos como el rezago educativo, las dificultades graves en el centro, poca motivación académica y escaparse del centro de estudios con frecuencia son todos elementos importantes. Más en general, el estudio confirma que la percepción de legitimidad de la institución educativa, medida a través de ítems como si en el centro de estudios los alumnos son tratados de manera justa; hay que hacer caso a los profesores, funcionarios y autoridades, aunque uno no esté de acuerdo; o si en el centro de estudios las sanciones

¹ Esta muestra equivale a aproximadamente a 1 de cada 8 alumnos de Montevideo. La muestra es representativa por sexo y la estratificación por tipo de centro educativo se eligió porque el tamaño de las clases y el contexto socioeconómico de los alumnos difieren significativamente entre los distintos tipos de centro. Los tres estratos empleados fueron: 1) liceos privados con licencia del Estado, es decir, habilitados; 2) liceos públicos; 3) escuelas técnicas UTU con que incluyen un ciclo educativo básico.

y los castigos se hacen de manera justa están correlacionadas al desarrollo de conductas violentas. A menor percepción de legitimidad del espacio educativo mayor probabilidad de violencia.

Asimismo, existe una muy fuerte asociación entre la percepción de la legitimidad policial y los niveles de violencia ejercidos. Los jóvenes con muy baja percepción de la legitimidad policial tienen una probabilidad más de tres veces mayor de estar involucrados en conductas violentas que los jóvenes con una percepción muy alta. Se pueden observar diferencias similares para adolescentes hombres y mujeres, aunque en estas últimas el patrón es ligeramente más fuerte y la probabilidad de involucrarse en conductas violentas es casi cuatro veces mayor para las mujeres con los niveles más bajos de legitimidad policial en relación a aquellas que tienen niveles más altos.

También existe un conjunto de características de las personas que se destacan en relación a la violencia. Los jóvenes varones con el menor nivel de autocontrol tenían una probabilidad cuatro veces mayor de perpetrar actos de violencia que las personas en la categoría de autocontrol más alta. El bajo autocontrol también puede asociarse a un conjunto más amplio de conductas de riesgo entre adolescentes. Los jóvenes más violentos consumieron, en promedio, más alcohol que los jóvenes no violentos (un 46,6 % frente a un 15,9 %), más marihuana (un 34,1 % frente a un 10,5 %) y más drogas duras (un 33 % frente a un 18,4 %). La asociación estadística más fuerte se halló entre la violencia y el consumo de alcohol.

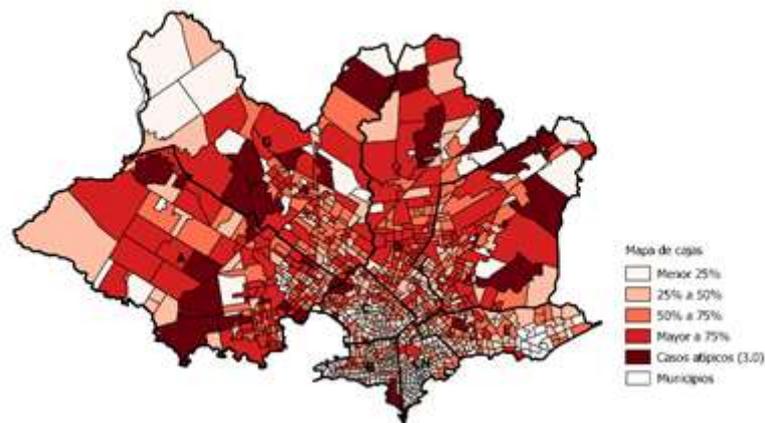
De forma pionera en Uruguay, el estudio también indagó en la asociación entre los hábitos de consumo de contenidos violentos y pornográficos de medios de comunicación, encontrando una muy fuerte asociación entre la exposición a estos contenidos y la perpetración de actos de violencia. Los jóvenes en el grupo de más alto consumo de contenidos violentos tienen una probabilidad cinco veces mayor de haber actuado de manera violenta durante el último año que los jóvenes que tienen el nivel más bajo de consumo. Estas diferencias estadísticamente significativas están presentes también para ambos sexos, aunque las mujeres están en general menos expuestas a contenidos violentos y pornografía.

Respecto a las formas de la delincuencia y la violencia, el estudio constata que estos son principalmente fenómenos de grupo. Entre los varones más que entre mujeres, la incidencia de la violencia es mucho más grande para quienes pasan su tiempo con un grupo de personas de su edad cuyas actividades incluyen la violencia. El paso de la adolescencia a la adultez implica un cambio en esta pauta. Entre los mayores de 18 años, el 30,6% de los imputados varones tiene como origen una denuncia que dio lugar a múltiples imputaciones (y, por ende, en el acto delictivo estuvo involucrada más de una persona), mientras que en el caso de las mujeres imputadas el 46,3% corresponde a imputaciones colectivas. La participación de mujeres en el mundo del delito durante la adultez está más asociada a sus vínculos con terceras personas que durante la adolescencia (Vigna, 2021).

Si bien los estudios de autorreporte no muestran una asociación significativa entre los jóvenes que la ejercen y su clase social, el panorama es diferente si focalizamos en la concentración territorial de las denuncias de delitos específicos. La disponibilidad de cifras georreferenciadas ha permitido extender nuestro conocimiento respecto a las circunstancias espaciales del fenómeno, aunque estos análisis se limitan a la realidad montevideana.

En los últimos años se ha producido un desplazamiento espacial de la incidencia de las rapiñas² desde las áreas centrales hacia las áreas periféricas de la ciudad. Para el año 2019 se consolida la aglomeración de los segmentos con niveles bajos de rapiña en los municipios centrales y costeros. Entre estos el Municipio CH, el sureste del Municipio E y el oeste del B son los que presenta los niveles más bajos de incidencia de rapiñas en relación a su población. La más alta concentración de denuncias se observa en el Municipio A, el D y el F (Borrás et al., 2021).

Tasa de denuncias por rapiña cada 100 mil habitantes por segmento censal, Montevideo 2019



Fuente: Borrás et al (2021).

Las rapiñas no solo se concentran más intensamente en las áreas de la ciudad con concentración de privaciones sociales sino que también se asocian a parámetros diferentes a cuando se realizan en zonas prósperas. En las áreas prósperas, el único parámetro de asociación significativa y positiva con la concentración territorial de rapiñas es el porcentaje de personas en hogares pobres. En las zonas periféricas, los parámetros relacionados de forma significativa y positiva con la concentración de rapiñas son el porcentaje de personas menores de 15 años y la tasa de desempleo.

El estudio de Borrás et al también confirma la importancia del rezago espacial para comprender la organización del delito en la periferia urbana, un hallazgo consolidado en investigaciones previas en América Latina para homicidios (Nivette & Peres, 2021). Existe una autocorrelación espacial sustantiva de la violencia criminal contra las personas; en otras palabras, los segmentos vecinos de segmentos con tasas de rapiñas altas, tienen mayor probabilidad de registrar tasas de rapiñas altas (y viceversa). Al profundizar en las dinámicas barriales, la investigación encuentra que factores como la densidad del tejido barrial, el efecto vecindario o la eficacia colectiva mantienen su importancia para comprender hacia dónde se transfiere el delito: mayores niveles de ayuda y comunicación entre vecinos así como la participación en actividades en el barrio y el aprecio por el mismo, son relevantes

² El delito de rapiña se define en Uruguay como todos los incidentes en que se sustrajo o intentó sustraer, por medio de la fuerza o amenaza de uso de la fuerza, cualquier objeto o propiedad, al cuidado o bajo la custodia de otra o varias personas (Ministerio del Interior, 2020).

factores protectores de las situaciones de violencia. El entorno y la vida cotidiana en el espacio local se presentan como elementos medulares para abordar la distribución territorial del delito (Borrás et al., 2021).

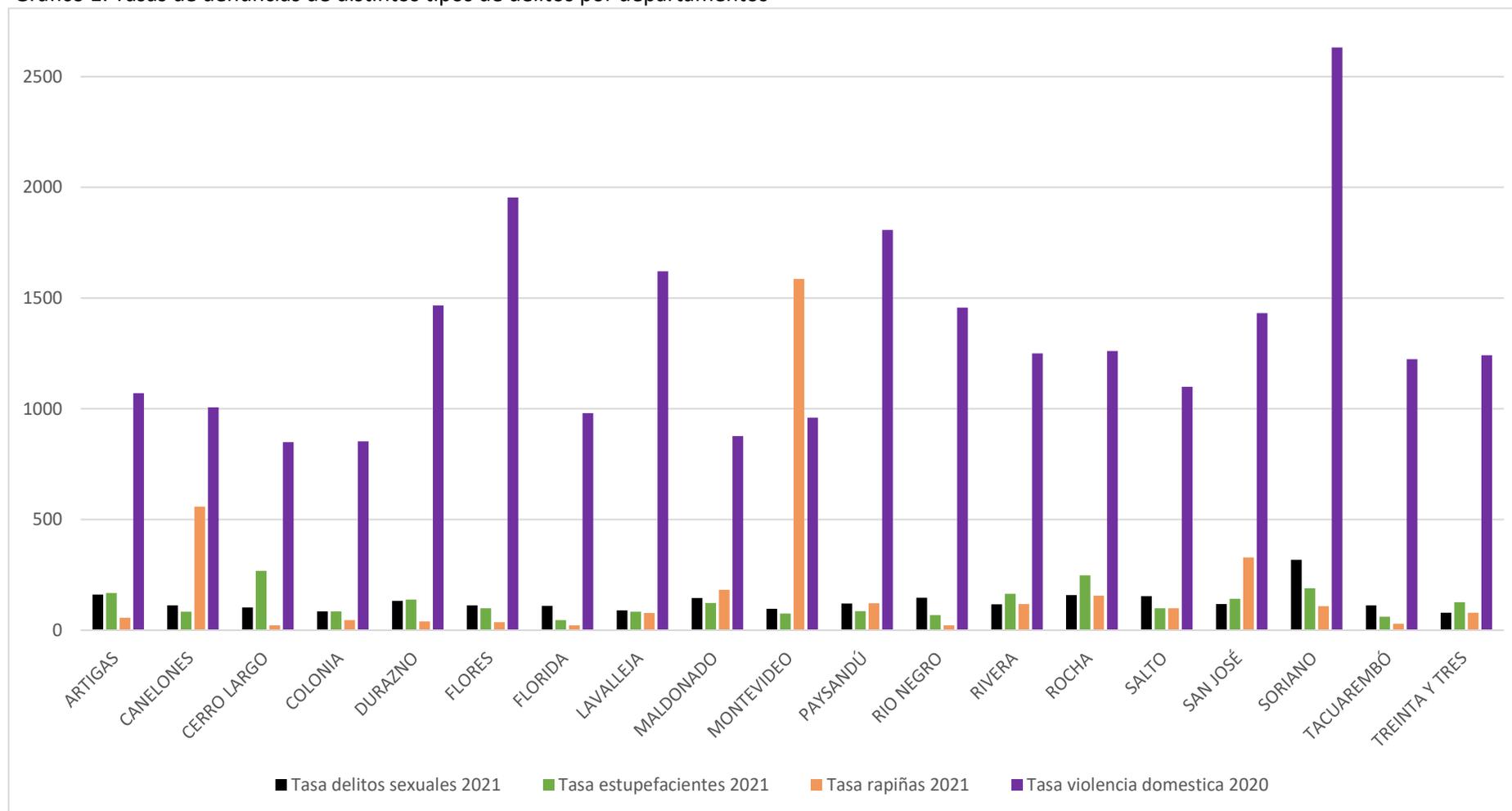
En lo que respecta al total del país, como se hizo mención, no se encontraron antecedentes de investigación que estudien específicamente la distribución espacial del delito. La información pública provista en la página web del Observatorio Nacional sobre Violencia y Criminalidad³ presenta los datos absolutos de las denuncias de homicidios (2021), rapiñas (2021), hurtos (2021) y violencia doméstica (2020) por departamentos. En base a un pedido de datos realizado a la Fiscalía General de la Nación, se complementaron estos datos con las denuncias de estupefacientes, de delitos sexuales⁴ y de trata y tráfico de personas por departamento. Como forma de aproximarse a un perfil criminológico departamental, se calcularon las tasas para cada uno de estos delitos por cada cien mil habitantes en base a los últimos datos disponibles de población del censo 2011.

Como se observa en el gráfico 1, en general los departamentos costeros y fronterizos son los de mayores tasas de denuncia de homicidios, rapiñas y estupefacientes. Tienden a ser también los mismos departamentos con mayores tasas de hurtos, aunque esta relación no se cumple para todos los casos (gráfico 2). Por el contrario, la tasa de denuncias de violencia doméstica es más heterogénea. Los departamentos con mayores tasas son Soriano, Flores, Paysandú y Lavalleja. Los de tasas más bajas son Cerro Largo, Colonia, Maldonado y Montevideo. En el total del país se destaca el caso de Soriano por su alta incidencia de denuncias de violencia doméstica y de violencia sexual.

³ Véase <https://www.minterior.gub.uy/observatorio/index.php/estadisticas>

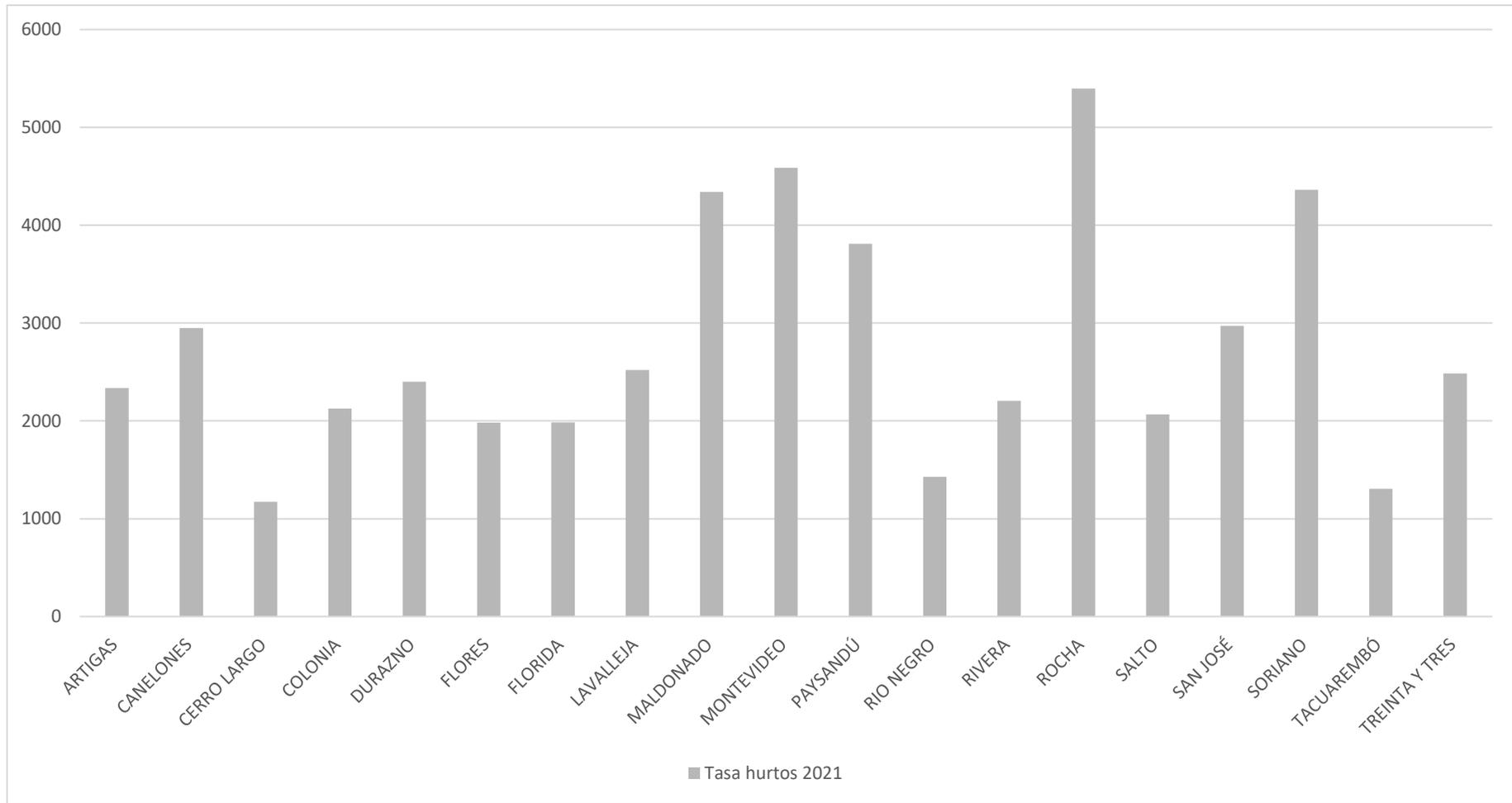
⁴ Dentro de esta categoría se consideraron las denuncias de abuso sexual, abuso sexual especialmente agravado, abuso sexual sin contacto corporal, atentado violento al pudor, comercio y difusión de material pornográfico con menores o incapaces, contacto por medios informático o similar a menores de edad para para cometer un delito contra su integridad sexual o hacer algo contra su voluntad, contribución a la explotación sexual de personas menores de edad o incapaces, divulgación de imágenes o grabaciones con contenido íntimo exhibición pornográfica, fabricación o producción de material pornográfico con utilización de personas menores de edad o incapaces, facilitamiento de comercialización de material pornográfico con menores o incapaces, prostitución forzada, proxenestismo, retribución o promesa de retribución a personas menores de edad o incapaces, unión matrimonial o concubinería forzada o servil y violación

Gráfico 1. Tasas de denuncias de distintos tipos de delitos por departamentos



Fuente: elaboración propia en base a datos del Ministerio del Interior, Fiscalía y Censo 2011

Gráfico 2. Tasas de denuncias de hurtos por departamentos, 2021



Fuente: elaboración propia en base a datos del Ministerio del Interior y Censo 2011

Los delitos se organizan de un modo diferencial en el espacio, tanto entre departamentos como al interior de ellos. Un ejemplo extremo de esto es el caso de la violencia letal y su alta incidencia en el continente Latino Americano. En gran parte de la región los homicidios podrían caracterizarse como un cuadro de violencia endémica, es decir, estructural y permanente, por lo que no cabría esperar que el paso del tiempo o la inercia logren, por sí solos, resolver el problema (Cano & Rojido, 2017). Un buen ejemplo de este fenómeno en Montevideo es el caso de la seccional número 25 y la número 17 ubicadas al noreste y norte de Montevideo, que desde hace varios años registran las mayores tasas de homicidios del departamento. Según un informe para UNICEF, el 78% de los homicidios de niños, niñas y adolescentes en el periodo 2012-2018 sucedieron en Montevideo y Canelones. De los 93 homicidios ocurridos en la capital, el 83% ocurrió en los municipios periféricos de la ciudad: A, D, G y F (Gutiérrez et al., 2019; Tenenbaum et al., 2021).

El problema de los homicidios en América del Sur está fuertemente vinculado al enraizamiento de una identidad masculina que tiende a resolver las diferencias y los conflictos a través de la violencia física. En su análisis sobre las especificidades del homicidio en el continente, Cano y Rojido (2017) muestran que si bien no es posible identificar sus causas de modo inequívoco, hay evidencias que apuntan en ciertas direcciones. Una línea de análisis las identifica en el nivel socioeconómico, asociada a factores como la pobreza, la desigualdad, los procesos de rápida urbanización o el desempleo. Si bien se constata que las víctimas de homicidio son predominantemente jóvenes de sexo masculino, con escasos recursos económicos, bajo nivel educativo y residentes en las periferias urbanas, contra esta interpretación debe ponderarse que la experiencia indica que la mejora en la inserción social de las poblaciones pobres no se traduce necesariamente en un descenso de la violencia letal, o por lo menos de forma inmediata. Una segunda línea de estudios apunta hacia la ineficacia del Estado y, más específicamente, del sistema de justicia criminal. “La idea básica es simple: cuando el Estado no hace justicia y es incapaz de controlar los conflictos conforme a la ley, estos tienden a ser regulados a través de la violencia. Bajas tasas de esclarecimiento criminal y elevadas tasas de impunidad, lentitud del sistema judicial o prisiones hacinadas, y con escasa capacidad de reinserción, son males endémicos a través de los cuales diversos especialistas buscaron entender por qué se mata y se muere tanto en América Latina. De hecho, la tasa de condenación para el crimen de homicidio, que es igual al número de condenados por cada 100 víctimas de homicidio doloso, es de 24 en el continente americano, muy inferior a los 48 de Asia y los 81 de Europa (UNODC, 2014)”. Una tercera línea de los estudios sistematizados pone de manifiesto la relevancia del crimen organizado o, más precisamente, de cierto tipo de crimen organizado representado por grupos armados que dominan rutas de comercio de sustancias ilegales o pequeños territorios destinados a la venta de drogas o a la extorsión; Especialmente cuando estos grupos se disputan violentamente mercados o territorios. En definitiva las explicaciones no son incompatibles entre sí y a menudo operan en paralelo o complementariamente. Así, por ejemplo, la presencia de grupos criminales armados (crimen organizado) suele implicar el reclutamiento sistemático de hombres jóvenes pobres (factores estructurales), además de sistemas de justicia ineficientes y a menudo corruptos (modelo institucional) y la abundancia de armas de fuego (factores de riesgo) (Cano & Rojido, 2017)

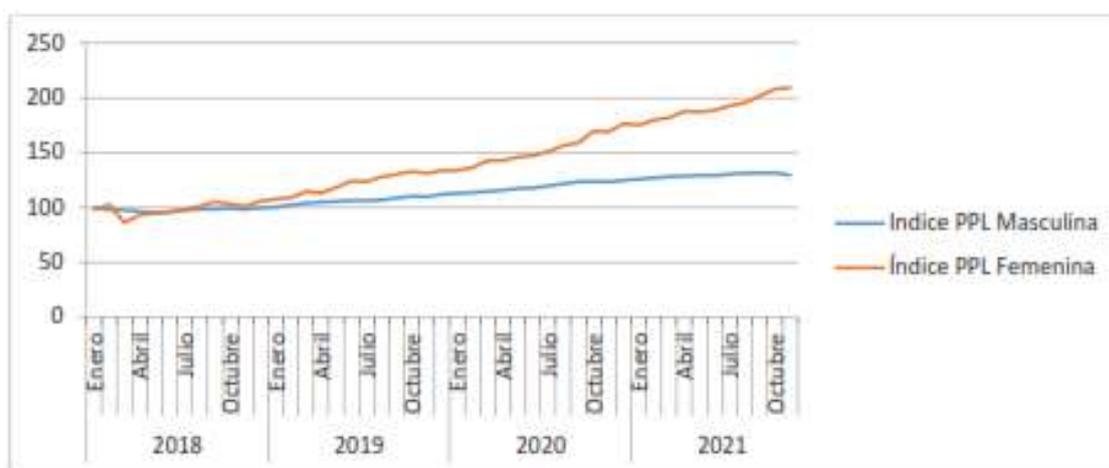
Sin bien los homicidios descendieron entre el 2018 y el 2021, el porcentaje de los homicidios consumados que logran ser aclarados por el sistema de justicia ha disminuido desde 65% en el 2015 al 50% en el 2021. En este año, el Ministerio del Interior atribuyó un 42% de los homicidios a “conflictos entre grupos criminales, tráfico de drogas o ajustes de cuentas” (MI, 2022). Cabe agregar que no existe un reporte oficial que explicita qué criterios operacionales se utilizan para ubicar un homicidio dentro de esta categoría y las investigaciones cualitativas que han profundizado en el problema muestran

que el criterio utilizado es, por lo menos, ambiguo (Tenenbaum et al, 2021). Por su parte, los homicidios en prisiones han aumentado en los últimos años llegando a representar al 7% del total de los registrados en el 2021, evidenciando las grandes limitaciones del estado en garantizar el monopolio legítimo de la fuerza dentro de las prisiones. La participación de adolescentes en los homicidios es marginal, representando el 8% en el 2021, y su tendencia es decreciente desde al menos el 2011 (MI, 2022)

A diciembre del 2021 la población privada de libertad alcanzaba las 13835 personas, de las cuales el 7% son mujeres y el restante 93% varones. Esto no es un fenómeno exclusivo de nuestro país, sino que a nivel regional las mujeres privadas de libertad son una proporción significativamente menor a los varones y, a su vez, la población de mujeres privadas de libertad está aumentando en toda la región en relación a los varones, fundamentalmente explicado por el aumento en el encarcelamiento de los delitos de tráfico de drogas. Para el 2021, el aumento de los varones privados de libertad fue de 9% en promedio respecto al 2020, mientras que en las mujeres fue de casi un 28%. Un 23,9% de las mujeres frente a un 8,7% de los hombres está privado de libertad por delitos de drogas, siendo la brecha de género de mayor magnitud en este tipo de delito (CPP, 2021).

En el periodo 2012 – 2018 la proporción de delitos por leyes de drogas en relación a otros delitos se había estabilizado para ambos sexos (Baudean, 2017), volviendo a incrementarse a partir del 2018 y en particular a partir de la sanción de la Ley de Urgente Consideración en el 2020 que aumenta la pena mínima para los delitos de drogas a dos años, volviéndolo inexcusable (artículo apoyado por todos los partidos políticos), y aumentando penas cuando la venta se realiza en el hogar y en la introducción a recintos penitenciarios (artículos apoyados solo por los partidos de la coalición de gobierno). Tomando como base enero de 2018, se visualiza que el incremento para ambos sexos es sostenido a lo largo de todo el período, pero que tiene una pendiente mucho mayor en el caso de las mujeres en comparación a los varones. La aprobación de esta ley ha repercutido en un *record* histórico en la cantidad de personas presas en el país, con una tasa de crecimiento anual de 12%, haciendo ascender a Uruguay al puesto 16 entre 223 países en cantidad de presos por cada 100.000 habitantes (CPP, 2021).

Evolución mensual de la población privada de libertad, por sexo (enero 2018-diciembre 2021)



Fuente: Vigna (2021:20)

La literatura señala que el género es importante para comprender este mayor involucramiento de las mujeres en los delitos de drogas, ya que es un tipo de delito sin ejercicio de violencia física, que permite la generación de ingresos como estrategia de supervivencia material y su permanencia en el ámbito doméstico, en donde se encargan del trabajo de cuidados y trabajo doméstico, asignados por los mandatos culturales de género, más prevalecientes entre las mujeres de menores niveles socioeconómicos (Batthyány, et al., 2013: 35 y Pontón, 2006 y De Olmo 1992 en Vigna, 2012: 48).

En este marco, las mujeres extranjeras que trasladan pequeñas dosis de drogas de un lugar a otro (“mulas”) se encuentran particularmente vulnerables cuando son recluidas en países de tránsito o destino, sufriendo de manera particular las consecuencias del encierro. Según los datos del censo 2010, en Uruguay la proporción de personas privadas de libertad extranjeras (en su mayoría provenientes de otros países de América Latina) es levemente mayor entre las mujeres (6%) que entre los varones (4%). De las extranjeras, dos tercios se encuentran privadas de libertad por cometer delitos vinculados a la venta y tráfico de estupefacientes (Antony, 2007; CELS, 2011; Del Olmo, 1996; Gibbs, 2001; Núñez, 2006; MTMPL, s/d en Vigna, 2012: 48).

Existen varios indicios que señalan un agravamiento de las trayectorias delictivas de las mujeres en los últimos años, al contrastar los datos disponibles del Censo de personas privadas de libertad realizado en el 2010 y el censo a mujeres privadas de libertad realizado por Nada Crece a la Sombra en el 2020.

En relación a la reincidencia, la proporción de mujeres primarias (que están presas por primera vez) es significativamente mayor a la de los varones. En el 2010 el 76% de las mujeres presas en Uruguay eran primarias, mientras que sólo el 48% de los varones censados eran primarios (Vigna, 2012: 44). En el 2020 el porcentaje de mujeres que están presas por primera vez era 16% menor al registrado en 2010, siendo primarias un 60% del total.

Según los datos disponibles del 2010, entre las mujeres y varones que reincidieron en la comisión de delitos, la incidencia era mayor para los varones, en particular, entre los “multi-reincidentes” de acuerdo al análisis realizado por Vigna (2012: 45). Mientras que el 59,2% de las mujeres sólo reincidió una vez, esto sucede con el 36,2% de los varones y mientras que el 45,3% de los varones reincidieron cuatro o más veces (“multi-reincidentes”), esto sucede en 20,1% de las mujeres. En 2020, la cifra de reincidencia respecto a 2010 en las mujeres es más alta, destacándose que el 35% tienen antecedentes penales como adultas y 14% como menores (NCS, 2020: 12).

Finalmente, respecto al tiempo de reclusión, el promedio es menor entre las mujeres que los varones, independientemente del tipo de ofensa cometida (Vigna, 2012: 44-45). La media de años de privación de libertad varió significativamente entre 2010 y 2020, aunque parte de dicho cambio podría obedecer a las diferentes condiciones de relevamiento de los datos. La tendencia muestra un ingreso mayor de reclusas ya que el tiempo promedio de residencia en cárceles disminuye de 1 año en 2010 a 6 meses en 2020 y el 68% de las mujeres presas lo está haciendo menos de 6 meses.

En resumen, desde el 2018 hasta la actualidad se observan algunos cambios significativos dentro de la población privada de libertad que deben estudiarse en mayor profundidad. Ha aumentado la cantidad de personas presas, en particular, de mujeres y entre ellas ha disminuido la edad de las mujeres presas, asimilándose a la de los varones, ha disminuido la proporción de primarias y ha aumentado la proporción de reincidentes. La posibilidad de contar con censos sistemáticos permitiría identificar estos cambios con mayor robustez, evaluando su atribución a cuestiones metodológicas; a cambios en el comportamiento delictivo de las mujeres y/o a los cambios de las respuestas que da el

estado ante el delito y que pueden estar repercutiendo en un agravamiento de las trayectorias delictivas tras el paso por prisión.

Las víctimas de la violencia

La encuesta de autorreporte realizada en el 2013 a adolescentes Montevideanos mostró que casi un cuarto de los encuestados (24,6 %) había sido víctima de al menos uno de los tres tipos de violencia relevados en los 12 meses previos a la encuesta. El delito más común era el robo (17,9 %), seguido por la agresión (11 %) y el abuso sexual violento (1,4 %). En general, los hombres tenían una probabilidad mayor de ser víctimas que las mujeres. Contrario a algunos estudios de Europa y Estados Unidos, que muestran a las mujeres como mayores víctimas de la violencia sexual, no se hallaron diferencias por sexo en relación con el abuso sexual grave: un 1,5% de los chicos y un 1,4% de las chicas reportaron que habían sido obligados, mediante el ejercicio o amenaza de la violencia, a sufrir un acto sexual al menos una vez en los últimos 12 meses. Al igual que con la perpetración de la violencia, existe un subgrupo minoritario de los adolescentes que reportó victimización reiterada crónica: alrededor del 3% de los adolescentes que asisten al sistema educativo sufrió violencia grave al menos cinco veces en los últimos 12 meses. Esta proporción es considerablemente mayor entre los hombres (4%) en relación a las mujeres (2,1%) (Trajtenberg & Eisner, 2014).

Especial mención merece la incidencia del castigo corporal y los abusos físicos intrafamiliares a niños, niñas y adolescentes (NNA). El estudio de autorreporte muestra que entre los adolescentes que asisten al sistema educativo, alrededor de 1 de cada 15 adolescentes está expuesto a una forma dura de castigo corporal. Las cachetadas son la forma más generalizada, experimentada por alrededor del 21%, seguida de tiradas del pelo o de las orejas en un 17%, y golpes con un objeto como un cinturón o un palo en el 7,3% de los casos. Hay pocas diferencias en la probabilidad de castigos corporales entre grupos sociodemográficos y por nivel socioeconómico. El riesgo está más bien asociado a algunos aspectos de las prácticas de crianza: es más probable que empleen el castigo corporal padres autoritarios que demuestran poco afecto a sus hijos y que pocas veces los elogian si hacen algo bien. Además, se observó que la probabilidad de padecer castigo corporal está asociada con los conflictos entre padres. Para ambos sexos, experimentar castigo corporal en su casa está significativamente asociado a la probabilidad de sufrir síntomas de depresión, como sentirse solos, tristes y ansiosos, respecto a quienes no lo experimentan (Ibíd.).

El último informe del INAU disponible (SIPIAV, 2020) muestra que en ese año se registraron un total de 4.911 situaciones de maltrato y/o abuso sexual hacia NNA; lo que equivale a más de 13 situaciones por día. Hay una mayor captación de las víctimas niñas que de los niños, un 56% y 44% respectivamente. Estas diferencias son menores entre los tramos de edad más chicos y aumentan a medida que aumenta la edad. El tipo principal de maltrato detectado es el emocional, alcanzando el 34%, lo sigue negligencia con el 26%, el maltrato físico y abuso sexual con 19% cada uno y explotación sexual con un 2%. Una vez más, los varones agreden más que las mujeres, si observamos la principal persona agresora según su relacionamiento con el NNA, el primer lugar lo ocupan padres y madres (38 y 24%, respectivamente), seguidas por la pareja de la madre (15%) y algún otro familiar con 13%. Solamente en lo que refiere a la violencia sexual hay predominancia femenina en las víctimas que contacta el sistema: en el caso de la explotación menos de 1 de cada 10 registros correspondieron a varones, mientras que en los casos de abuso sexual, 3 de cada 4 fueron de sexo femenino. En la gran mayoría de los casos al entrar en contacto con el INAU los NNA estaban viviendo situaciones de violencia recurrente y crónica.

Uno de los problemas detectados es la alta naturalización de la violencia. 2 de cada 3 NNA que capta el INAU no logran visualizarse en una situación de violencia en las situaciones registradas. En general, las niñas y adolescentes mujeres son quienes más logran visualizarse como víctimas de la violencia que los varones. Esto se viene presentando de la misma manera desde que se incluyó el análisis de esta variable. La visualización es menor en los casos de abuso sexual y maltrato físico (SIPIAV, 2020). Por su parte, un estudio de opinión pública mostró que existían niveles relativamente altos de apoyo al uso de violencia como forma de educar a los niños en Uruguay: el 46% de los encuestados acuerda con la incorporación de estilos parentales particularmente severos, adhiriendo a frases como 'la letra con sangre entra' (Gambetta, Musto, Trajtenberg, & Vigna, 2019).

Existen algunas diferencias sistemáticas en la victimización de hombres y mujeres cuando se trata de la violencia contra adolescentes. Si la víctima es un hombre es más probable que el evento ocurra en un espacio público, que implique a adolescentes a los que la víctima no conoce y que involucre a varios perpetradores. Para las víctimas mujeres es más probable que las agresiones ocurran en casa (un 25,5% frente a un 10,1% de los hombres) e impliquen o bien a los padres o bien a adolescentes que la víctima conoce. Además, un 64% de las agresiones contra mujeres fueron cometidas por mujeres (Trajtenberg & Eisner, 2014). En el caso de los homicidios, cuando la víctima es una mujer, en la inmensa mayoría de los casos el perpetrador es una persona conocida. De los 38 homicidios a mujeres cometidos en el 2021, el 55% fue en manos de su pareja o ex pareja, el 13% de un familiar, y el 5% de un conocido. El restante 26% son homicidios sin aclarar por lo que se desconoce el tipo de vínculo. Estas proporciones son relativamente estables desde al menos el 2011 (MI, 2022, p. 20). Cuando hay homicidios realizados por mujeres, mayoritariamente están vinculados a cuestiones de seguridad propia o de sus hijos/as frente a la agresión doméstica (OEA, 2018).

En el contexto global, además de la alta incidencia, la singularidad del homicidio en América Latina se constata en la proporción de víctimas de sexo masculino que es del 79% a nivel global, mientras que en 7 de los 8 países centroamericanos con datos oficiales y 5 de los 13 suramericanos se registra una proporción de víctimas de sexo masculino superior al 88% (Cano & Rojido, 2017). Para Uruguay esta proporción asciende a 87% en el 2021 (MI, 2022, p. 19). La brecha es mucho menor cuando se consideran las desapariciones. Al 2022 figuran 149 personas desaparecidas en el Registro de Personas Ausentes del Ministerio del Interior, 65% de ellos varones y 35% mujeres.

También la tasa de homicidios de la población joven es desproporcionadamente alta en América Latina. Mientras que la tasa general de homicidios de la región es poco más de dos veces y media superior a la tasa global (16,3 versus 6,2 homicidios por cada 100 m/h), la tasa de homicidios de personas entre 15 y 29 años en América del Sur es más de cuatro veces superior a la tasa global para esas mismas edades. Otro diferencial de los homicidios latinoamericanos está relacionado con el medio utilizado, que corresponde, de forma abrumadora, a las armas de fuego. Si a nivel global el 41% de los homicidios son cometidos con armas de fuego, este porcentaje asciende al 66% para el continente americano (Cano & Rojido, 2017). Para Uruguay, en el año 2021 el porcentaje fue de 60% (MI, 2022, p. 11).

En lo que respecta al ejercicio de la violencia en el marco de las rapiñas, el análisis pionero de García para Montevideo muestra que para el año 2018, un 23,1% de los 23.427 eventos de rapiña estimados habían involucrado algún tipo de violencia física ejercida (o intentada) por los delincuentes contra sus víctimas. En 6 de cada 10 eventos de rapiñas la resistencia de las víctimas no puede señalarse como un factor explicativo ya que la violencia es unilateralmente ejercida por los delincuentes, antes de que la víctima se resista o sin que se resista en absoluto. La vulnerabilidad de las víctimas es un factor de

riesgo importante para sufrir este tipo de violencia unilateral; los eventos ocurridos durante la noche, los que ocurren en un lugar público y abierto, aquellos que tienen todas sus víctimas en un rango de edad vulnerable (menores de 15 años o mayores de 49), los que implican víctimas transeúntes y aquellos con víctimas solitarias, aumentarían la probabilidad de violencia unilateral. Cada vez que se agrega una característica vulnerable de las víctimas, la probabilidad de violencia unilateral asciende un 23%. La vulnerabilidad de las víctimas pierde importancia explicativa cuando dejan de considerarse exclusivamente los casos de violencia unilateral y se contemplan también los casos donde la violencia ocurre después de la resistencia de las víctimas. En cuanto a la gravedad de las agresiones, la mayoría está constituida por agresiones relativamente leves, encontrándose una relación inversa entre la proporción de lesiones y la peligrosidad del arma empleada para ejercerla. En 1 de cada 10 eventos las víctimas necesitaron algún tipo de atención médica. Las víctimas recibieron lesiones que necesitaron más de 24 horas de atención médica en algo menos de un 1% del total de Rapiñas y fallecieron 1,1 víctimas cada 1000 Rapiñas (García, 2021).

Limitaciones de los datos disponibles

En nuestro país la principal fuente de información sobre criminalidad es el Sistema de Gestión de Seguridad Pública (SGSP). Este sistema informático fue instalado en el 2013 y mejoró sensiblemente la calidad de la información disponible. El SGSP integra información de la Dirección Nacional de Identificación Civil, la Dirección Nacional de Policía Científica, la Dirección Nacional de Migraciones, la Dirección de Monitoreo Electrónico, el Centro de Comando Unificado (911), la Fiscalía General de la Nación, las Intendencias departamentales, el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, la Dirección General Impositiva y la Hotelería. También incluye información sobre los diagnósticos médicos y resoluciones judiciales. Cada vez que se realiza una denuncia se crea un evento dentro del SGP. Las denuncias pueden provenir de diferentes fuentes: de comisarías policiales u otros establecimientos donde las personas concurren a efectuarlas; a través del Sistema de Denuncia en Línea donde se puede denunciar accediendo a una página web; por medio de dispositivos móviles que emplean los policías y que permite tomar la denuncia en el lugar del hecho; y también a través de las llamadas efectuadas al 911. Cada vez que se genera un evento en el SGSP se habilita el registro de los datos personales de todas las personas intervinientes, la ubicación temporal y espacial del evento, la descripción del suceso operacional, la tipificación del evento, las acciones administrativas adoptadas y la documentación de todos los indicadores de gestión que se requiera monitorear o evaluar. Gracias a la implementación de este sistema en todo el territorio nacional en el año 2019 el Centro de Excelencia para la Información Estadística de Gobierno, Seguridad Pública, Victimización y Justicia de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito le otorgó a Uruguay la máxima calificación de Grado de Calidad Estadística (García, 2021). Según los datos provistos por fiscalía solo un porcentaje muy menor de las denuncias resultan esclarecidas: para el año 2021 solo un 7% de las denuncias de hurto y de rapiñas terminan con al menos una persona imputada.

Un problema importante vinculado al SGSP es que solo logra captar un porcentaje de los delitos cometidos. El resto de los delitos que ocurren en un territorio es reconocido internacionalmente como la “cifra oculta” y consta de todos aquellos hechos delictivos que no son denunciados a las autoridades o registrados en el sistema. Existen varios motivos por los cuales existe esta cifra oculta. Las personas pueden creer que el delito que sufrió es insignificante o que la policía no les prestará importancia. Puede existir poca confianza en el trato que recibirán de parte de la policía o la persona receptora. También pueden evaluar que los costos de realizar la denuncia en términos de tiempo, distancia y

dinero para traslado son mayores que los potenciales beneficios de hacerlo. En algunas circunstancias puede haber temor a las represalias por denunciar el hecho (Sozzo, 2003).

La principal herramienta a disposición para aproximarse a la cifra oculta del delito y mitigar sus consecuencias son las encuestas de victimización, desarrolladas desde fines de los años 1960 en Estados Unidos. En este tipo de encuestas se le pregunta a la persona directamente si ha sido víctima de diferentes tipos de delitos y si los ha denunciado. Las encuestas de victimización disponibles para el Cono Sur sugieren que la cifra oculta del delito representa una proporción nada despreciable, aunque con variaciones según el tipo de delito considerado. En Chile, un estudio con datos de 1996 arrojó que 53% de los delitos no eran denunciados; el hurto era el de mayor subreporte (57%) seguido de cerca por el robo con violencia (56%) y la violencia sexual (51%) (Benavente & Cortés, 2006). Para el 2009 la proporción de delitos no denunciados se mantenía en 54,5%, y esta proporción era relativamente constante a lo largo de todo el país. La cifra oculta para el subconjunto de delitos en el espacio público alcanzaba en promedio un 69,6% con disparidades según el tipo de delito del que se haya sido víctima. Mientras para el robo de vehículo la cifra oculta era muy baja; 8,6% (lo cual los investigadores asociaban a los protocolos de los seguros asociados a la pérdida del bien), para el resto de los delitos las cifras se disparan a un 55% para el robo con violencia o intimidación en las personas y 75,2% para el hurto (Quinteros, 2014).

La última encuesta nacional de victimización realizada en Argentina es del año 2016. Allí se encontró que el 47,5% de los delitos contra el hogar y el 66,3% de los delitos contra las personas ocurridos durante ese año no fueron denunciados. La no denuncia de los delitos contra la persona alcanza el 71,9% de los delitos no violentos y disminuye a 61,2% en el caso de los delitos violentos. El delito más denunciado es, como en Chile, el robo del vehículo aunque la cifra oculta es un poco mayor que en aquél país: 17.6%. Por su parte, el delito menos denunciado es el de soborno donde no se denuncia el 93,4%, seguido por la estafa o fraude con 81,4%. La desconfianza en las autoridades era el principal motivo mencionado para no denunciar: el 34,5% de los delitos contra el hogar y el 34,7% de los delitos contra la persona no fueron denunciados por este motivo. Por su parte, entre los encuestados que sí realizaron una denuncia durante 2016, más de la mitad dijo haberse sentido insatisfecho o muy insatisfecho con la forma en que la autoridad competente manejó la denuncia; sintiendo que no se habían interesado o que no hicieron lo suficiente (INDEC, 2017)

Los antecedentes disponibles para Uruguay también muestran una alta incidencia de la cifra oculta de delito. Un estudio realizado por OPP-MIDES para el año 2011 indicaba que el porcentaje global de delitos no denunciados en el año 2011 era del 47 %. La cifra era más alta para el intento de robo en vivienda (65 %) y para lesiones y amenazas (61 %); representaba cerca de la mitad de los casos de robo personal sin violencia (56%), robo personal con violencia (53%), robo de bicicletas (53%) y robo de objetos dentro del auto (45%); es relativamente menor en el caso de robo a vivienda (40%) y, como en el resto de los países del Cono Sur, marginal para los robos de automóviles (3%) (OPP-MIDES, 2013).

La Encuesta Nacional de Victimización realizada en Uruguay en 2017 relevó información relativa a dos categorías de víctimas: hogares y personas. “Entre las situaciones que afectan al hogar se consideran los robos de vehículos (autos, motos, bicicletas, entre otros), robos en el interior de vehículos, vandalismo (o daños) de viviendas o vehículos y robos o intentos de robo en hogares. Las incidencias que se relevan para las personas son el robo o intento de robo en la calle o en el transporte público, otros tipos de robos, pagos con medios fraudulentos, estafas, extorsiones, amenazas, lesiones, secuestros y otros tipos de situaciones que las personas mencionan al ser encuestadas” (INE, 2017, p. 4). El estudio muestra que en promedio solo un 28% de los incidentes eran denunciados. Entre las

personas que si denunciaron, un 49,2% no quedó satisfecho con la forma en que la policía manejó la denuncia.

La encuesta de autorreporte entre jóvenes Montevideanos que asisten a la educación formal relevó que menos del 10% de todas las experiencias de victimización violenta grave se denunciaron a la policía. También encontró algunas diferencias entre tipos de delito: mientras que el 16 % de los eventos de victimización sexual se denunciaron a la policía, se notificaron el 11 % de los eventos de robo y el 7 % de las agresiones físicas (Trajtenberg & Eisner, 2014).

Otro nivel de problemas vinculados a los datos disponibles se asocia a los programas de tratamiento del delito. El ministerio del interior presenta informes actualizados de las denuncias de homicidios, rapiñas, hurtos y para algunos años también de violencia doméstica, abigeato y lesiones. No se presentan datos sobre delitos de estupefacientes. Los análisis espaciales se limitan a la ciudad de Montevideo. Dado que los datos provienen de denuncias existe poca información sobre sus autores. Tampoco se presentan datos respecto a las características sociodemográficas de los y las denunciantes.

El Instituto Nacional de Rehabilitación (INR) es la principal institución a cargo de custodiar a las personas que cumplen un castigo sea este con o sin privación de libertad. No existen datos sistemáticos publicados por el INR respecto a las personas bajo su custodia, del trabajo realizado ni del personal que cumple funciones rehabilitatorias. Existe un Sistema de Gestión Carcelaria para la información sistematizada de la gestión penitenciaria pero no existe información pública al respecto⁵. La principal fuente de datos disponible es el censo de personas privadas de libertad realizado por primera vez en Uruguay en el 2010. Dicho censo se realizó en todos los establecimientos penitenciarios de los 19 departamentos. De los 8492 reclusos que habían en ese momento 5831 respondieron la encuesta en su totalidad, en 2338 casos se obtuvo información parcial y 323 reclusos se negaron a participar. El informe oficial del censo no presentó información desagregada por sexo.

El Poder Judicial publica algunas cifras sobre delito por materias y por oficinas pero los datos presentados tienen un alto nivel de agregación, por ejemplo, la información se releva a nivel "penal", sin especificar el tipo de delito. Se tipifica la variable Ley de estupefacientes pero no se especifica el delito concreto, la sustancia involucrada o las cantidades. Otra limitación importante es que en la mayoría de los informes no se desagrega la información por sexo. Estudios puntuales han mostrado que en los delitos de drogas la participación de jóvenes es menor que en otros delitos. En el periodo entre 1989 y 2012 se da una confluencia a nivel de la educación de los procesados por leyes de drogas con los procesados por otros delitos (Brito, 2017 citado en Baudean, 2017). En el inicio de la serie los procesados por leyes de drogas tenían más educación que los procesados por otros delitos. Hacia el final de la serie el peso del grupo de menor educación se había nivelado en ambas poblaciones (procesados por leyes de drogas y por otros delitos). La estructura de los delitos de drogas en el periodo 2012 a 2015 por los cuales son procesados hombres y mujeres son similares: tráfico y suministro son los más importantes. Más allá de esta similitud, también existen diferencias relevantes. Los hombres tienen mayor cantidad de procesamientos por el artículo 31 (tenencia y tráfico), mientras que las mujeres tienen más procesamientos (en términos comparativos) por suministro (artículo 34) y asistencia al narcotráfico. En comparación con otros delitos tomados en su conjunto los delitos de drogas son castigados con prisión en mayor medida (Baudean, 2017). En el periodo 2011- 2014 la mayor proporción de los procesamientos de drogas eran por cocaína (43% en 2011 y 44% en 2014) seguido por cannabis (que aumenta de 34% en 2011 a 40% 2014) y por pasta base (que disminuye de

⁵ Véase: <https://inr.minterior.gub.uy/>

20% a 16%). La proporción de otras drogas es marginal, rondando en 1% para el periodo (Bardazano & Salamano, 2016). No contar con cifras específicas y actualizadas de los delitos de drogas es una limitación importante para el diagnóstico y tratamiento del problema, así como para el monitoreo y evaluación de la política pública de control de la oferta de drogas.

En este contexto, los informes anuales realizados por la Oficina del Comisionado Parlamentario son una de las pocas fuentes de datos sistemáticos disponibles sobre el sistema carcelario y las medidas alternativas. Estos informes tienen además el valor de ser presentados de un modo de comprensión accesible para la ciudadanía. Su mayor limitación es que se publican en un formato que no permite que los datos puedan ser reutilizados fácilmente para mayor análisis estadístico.

Así, un problema vinculado al diagnóstico y tratamiento del problema es su monopolización por parte del Ministerio del Interior, lo que fomenta la reducción de la seguridad a un asunto eminentemente policial y carcelario. Ningún otro ministerio o institución del estado presenta públicamente datos sistematizados sobre sus programas vinculados específicamente a la política criminal, dejando simbólicamente el problema a cargo del Ministerio del Interior. Recién en la última Ley de Presupuesto Nacional 2020-2024, por ejemplo, se incorpora un artículo (nº386) para que el Ministerio de Educación y Cultura incluya entre sus cometidos la coordinación de todos los componentes del Sistema Nacional de Educación que brinden educación formal o no formal en el sistema penitenciario en todos sus niveles, a llevar adelante un Plan Nacional de Educación en Cárceles y a hacer pública una memoria anual que registre las actividades, horas docentes e inversiones dedicadas al sector por el sistema.

Otro problema es la gran escasez de evaluaciones de impacto que permitan concluir qué programas han tenido éxito, en qué medida y bajo qué costo. Cuando se realizan, los programas son de escala extremadamente reducida y corto plazo, lo que dificulta la medición de su impacto. En general hay muy poca información sobre su implementación y monitoreo. En la sección que sigue se presentan las evaluaciones de programas que lograron identificarse, aunque ninguna de ellas introduce explícitamente una teoría del cambio orientada hacia la prevención del delito y la violencia en la evaluación de resultados.

Factores asociados, ciclo de vida y principios para la prevención de la violencia

Dentro de la literatura criminológica suelen distinguirse tres tipos de estrategias o enfoques de prevención del delito de acuerdo al tipo de factores asociados en los que se pretende intervenir. Las estrategias situacionales y ambientales hacen foco en las características del contexto dónde ocurren los ilícitos y pueden facilitarlos. En particular, para que la violencia tenga lugar debe darse el encuentro entre ofensores motivados, víctimas potenciales y ausencia de protección. El concepto de protección es amplio: no solo involucra a las agencias policiales, sino también a otros agentes o elementos, como los vecinos, la iluminación, las rejas o las alarmas (Cohen & Felson, 1979; Felson & Clarke, 1998). La concentración del delito en determinadas zonas y momentos del día resulta de los patrones de movilidad rutinarios de las personas y la desigual distribución de estos factores en el entramado urbano.

Uruguay ha desarrollado un conjunto de estrategias orientadas a la disuasión situacional del delito en los últimos años, como la organización del patrullaje policial según la georreferenciación de las zonas

de alta concentración del delito o “puntos calientes” (Jaitman & Ajzenman, 2016; Chainey, Serrano-Berthet, & Veneri, 2020), la introducción masiva de cámaras de seguridad monitoreadas por la policía (Munyo & Rossi, 2020) o la prohibición del uso de dinero en efectivo en horario nocturno en estaciones de nafta (Gandelman, Munyo, & Schertz, 2019). También dentro de esta perspectiva pueden anotarse iniciativas que apuntaron a modificar el ambiente en que se cometen delitos a través del diseño urbanístico. Así, el Plan 7 Zonas se propuso mejorar la calidad de la infraestructura y equipamiento urbano para favorecer el uso del espacio público y la interacción social (Casanova, 2019; Fiorini & Sosa, 2020).

Las estrategias de prevención comunitaria se orientan al involucramiento de los ciudadanos en la prevención del delito. Tienen por objetivo la mejora en las relaciones de la ciudadanía con las instituciones de justicia y el fortalecimiento de los lazos sociales intracomunitarios (Dammert, 2005). En Uruguay, entre este tipo de estrategias pueden ubicarse la mediación comunitaria de conflictos (Corti & Facelli, 2009) y las iniciativas de justicia restaurativa (Galain, del Castillo, & Fraiman, 2019).

En este informe haremos foco fundamentalmente en el tercer tipo de estrategia de prevención social de la violencia y, en particular, privilegiaremos las intervenciones selectivas y señaladas. Es decir, para el mapeo de políticas sociales no se profundiza en las estrategias de prevención universal, centradas en todos los individuos de una sociedad o de determinado grupo etario, para focalizar en los espacios de intervención que buscan reducir el riesgo de problemas futuros entre subgrupos de individuos que están expuestos a factores de riesgo, pero que no necesariamente muestran problemas de conducta graves (prevención selectiva) y en aquellas estrategias que se dirigen a personas que ya dan muestras de conductas agresivas graves y reiteradas y buscan reducir la probabilidad de que esas conductas persistan en el futuro (prevención señalada). Si en las primeras secciones se resaltaron algunas claves empíricas en la identificación de factores que inciden de forma directa en la generación, reproducción y retroalimentación de los incentivos sociales para la trasgresión de la norma, en esta sección se avanzará en la reflexión sobre los espacios y estrategias de intervención sobre esta problemática.

El primero y más básico de ellos es la familia, particularmente los estilos de crianza. Principios básicos de intervención en este ámbito deben ser aquellos que se propongan: reducir la exposición a castigos físicos, la baja supervisión y fomenten la salud emocional y afectiva. Los primeros años de vida son fundamentales para un buen desarrollo de las herramientas necesarias para el autocontrol, una característica de personalidad que tiene una implicación fuerte no solo en las diferencias de conductas agresivas sino también en una amplia gama de conductas problemáticas no agresivas. La promoción del autocontrol a lo largo de todo el desarrollo de los niños y adolescentes debería ser un objetivo central de las políticas de prevención de la violencia.

En Uruguay, uno de los principales programas desplegados en este ámbito ha sido Uruguay Crece Contigo. Iniciado como programa piloto en el departamento de Canelones en el año 2007 pasó a constituirse en el 2015 como una Dirección Nacional dentro del MIDES. Una evaluación parcial de impacto realizada en el 2017 encontró que existían indicios de resultados positivos del programa en los resultados nutricionales de los participantes, fundamentalmente por su impacto en la reducción del retraso de talla y peso para la edad y en el índice de masa corporal, aunque no se encontraran cambios mayores en la seguridad alimentaria. La participación en el programa redundaba en mayor acceso a otras prestaciones, fundamentalmente a la Tarjeta Uruguay Social (TUS) y una mayor probabilidad de asistir a centros educativos. Si bien se encontraba un mayor bienestar psicosocial y vitalidad especialmente en las madres más jóvenes participantes no pudieron observarse efectos significativos en el impacto en los estilos de crianza y en particular en la reducción de los estilos autoritarios con uso frecuente del castigo (Marroig, Perazzo, Salas, & Vigorito, 2017). En el estudio

se resalta la importancia de continuar observando la sostenibilidad de los resultados una vez el programa se repliega. Complementariamente, los Centros de Atención a la Infancia y la Familia (CAIF) tienen un amplio alcance nacional para la población de niños y niñas de 0 a 3 años. A partir de los 5 años y hasta los 12 la principal referencia son los Clubes de Niños, que funcionan como centros socioeducativos de atención diaria, pensados para complementar la acción de la familia y de la escuela.

Una etapa clave en la trayectoria se inicia a partir de los 12 años, edad en la que la literatura nacional e internacional coincide en ubicar el inicio de algunas experiencias con el delito y de consumo de alcohol (Vigna, ¿Cuán universal es la curva de edad del delito?, 2012b; OUD, 2020). En esta etapa de la vida el principal ámbito de referencia para la desactivación de los ciclos de violencia es el educativo. Como ya vimos, los adolescentes que desarrollan vínculos más débiles con el espacio educativo presentan niveles de violencia significativamente más altos. Así, uno de los pilares de las políticas de prevención de la violencia debe ser el fomento de la motivación académica, el aumento de percepción de legitimidad de los centros educativos y del trato justo. Complementariamente, hay estudios que muestran que las políticas de subsidio para completar el liceo son más eficaces a la hora de reducir el delito contra la propiedad que las políticas que apuntan a incrementar la severidad de las sentencias penales (Menese & Trajtenberg, 2016). El principal programa desarrollado en esta etapa del ciclo de vida son los Centros Juveniles donde se ofrecen distintas actividades educativas y recreativas para adolescentes de entre 12 y 17 años. Existen otras iniciativas como el programa Áreas Pedagógicas, Uruguay Estudia, Culminación de Estudios Secundarios o Rumbo, así como el programa Inju Avanza orientado a Jóvenes en situación de vulnerabilidad social de 18 a 22 años que no terminaron ciclo básico, no tienen trabajo formal y que además ya están vinculados al Ministerio de Desarrollo Social a través de otras acciones, así como a jóvenes que egresan de INISA (sistema de privación de libertad adolescente). En todos estos casos la población objetivo son personas que ya no están en edad de cursar la educación secundaria. Hasta el año 2021 existió el Programa Aulas Comunitarias orientado específicamente a reducir la tasa de abandono de estudiantes de entre 13 y 17 años, que habiendo ingresado en la educación media básica no habían terminado el primer año. No se pudo identificar una evaluación del programa donde se explicitaran las razones de su cierre.

La propuesta de alternativas atractivas en comparación a los estilos de vida criminales es clave para el desistimiento delictivo. Tal como muestran las investigaciones sobre delito juvenil, la delincuencia es difícil de evitar no sólo porque a veces es un modo de vida -y, para muchos, lo único conocido-, sino también porque puede configurarse como una fuente de placer, disfrute y satisfacción. En contextos de alta vulneración socioeconómica, la persistencia en la delincuencia significa la posibilidad de transformar la propia vida mediante la adquisición de poder, estatus y control. Para los varones, era una forma de acceder a la cultura del consumo y, por lo tanto, de distinguirse del resto de los jóvenes de sus barrios, de adquirir y experimentar la movilidad y el progreso social y, al mismo tiempo, de sentirse parte de la sociedad mayoritaria. En el caso de varias mujeres jóvenes, la persistencia se reveló como una forma de resistir a la subordinación de género y al patriarcado, a través de facilitar la independencia financiera, evitar la adquisición de roles anclados en la ética del cuidado y permitirles participar en las llamadas prácticas de "género cruzado". Por estos motivos, los ganchos más eficaces para el cambio no son los que operan como meras fuentes de control social, sino los que proporcionan una hoja de ruta para desencadenar el desarrollo de una nueva identidad. Las intervenciones para la reducción de la violencia y la trasgresión de la norma social deben ir más allá de la simple provisión de oportunidades: deben apoyar las decisiones diarias de los individuos en cuanto a la rutina y los cambios de estilo de vida que les permitan evitar la delincuencia y promover un sentido de propósito que oriente el comportamiento. Deben ayudar a que las personas habiten nuevos espacios, ocupen roles diferentes e interactúen con nuevas personas (Droppelmann, 2019).

Uruguay enfrenta serios desafíos estructurales en su capacidad de desarrollo de las credenciales educativas. Según los resultados de la Encuesta Continua de Hogares (INE) para los 18 años seis de cada diez uruguayos no va haber culminado el segundo nivel del ciclo educativo y este porcentaje se mantiene relativamente estable desde al menos el 2006. Para el 2018, 66% de los varones no termina la educación secundaria y 53% de las mujeres. Este dato es preocupante, más teniendo en cuenta que los ingresos que se perciben en el futuro están fuertemente determinados por la posibilidad de culminar el ciclo educativo. En otras palabras, el costo en términos de ingresos futuros de iniciar la Educación Media es muy alto si esta no se logra completar.

El vínculo entre el desarrollo de trayectorias delictivas, educación y trabajo ha sido reiteradamente abordado por la literatura internacional y nacional. En muchos casos delito y trabajo no son mutuamente excluyentes, aunque sí guarda relación con el tipo de empleo al que se accede. Cuando se observan las trayectorias laborales de la población que ha tenido experiencias de privación de libertad por ejemplo, lo que prima es un tipo de empleo en particular, caracterizado por bajos salarios, intermitencia, informalidad y pocas posibilidades de movilidad. Los pocos estudios empíricos para Montevideo arrojan resultados elocuentes en este ámbito: al comparar la población penitenciaria con la población general, no se observan diferencias de ingresos estadísticamente significativas para quienes tienen primaria como máximo nivel educativo alcanzado pero sí para quienes terminaron la Educación Media Básica y Educación Media Superior. Para todos los casos, entre las personas privadas de libertad la experiencia laboral acumulada no generaba mejores retornos. En otras palabras, dentro del mercado de trabajo, con el mismo capital humano, la población privada de libertad percibía antes de entrar a la cárcel en promedio menores ingresos que el resto de la población (Menese & Trajtenberg, 2016).

La mala calidad del trabajo es un problema que se refuerza adentro del sistema penitenciario. En el 2020, del 33.4% de las personas privadas de libertad realizó alguna tarea laboral en el último mes; aproximadamente la mitad corresponden a tareas no especializadas, relacionadas a la limpieza y al mantenimiento general de las unidades. Aproximadamente el 17% de las actividades laborales tienen que ver con trabajos relacionados a las chacras, tanto a la producción de alimentos como al cuidado de áreas verdes y otro 15% de actividades están relacionadas con tareas de cocina y distribución de alimentos. Solo el 14% de las actividades laborales refieren netamente a oficios (albañilería, carpintería, herrería, panadería, sanitaria, etc). Considerando solo a las mujeres, este porcentaje es menor, 9%. La mayoría de este trabajo no tiene un pago mínimo por su tarea (peculio), ni una certificación y a veces es realizado en condiciones totalmente inadecuadas y sin los elementos básicos de seguridad o propios para la tarea, en circunstancias que en la sociedad serían severamente observadas por las autoridades fiscalizadoras del trabajo decente (CPP, 2021).

El trabajo estable y satisfactorio sigue siendo uno de los predictores críticos del éxito de los individuos liberados de prisión (Menese & Trajtenberg, 2016). Sin embargo, las pocas iniciativas de apoyo al trabajo de las personas que egresan del sistema penitenciario no han sido debidamente implementadas y mucho menos monitoreadas y evaluadas. INEFOP no reporta programas específicos de calificación laboral para estas poblaciones. La Ley 17.897, de Humanización y modernización del sistema carcelario, del 2005 preveía para las licitaciones de obras y servicios públicos “la obligatoriedad de los empresarios contratantes, de inscribir en las planillas de trabajo un mínimo equivalente al 5% de personal afectado a tareas de peones o similares, a personas liberadas que se encuentren registradas”. Sin embargo, la norma no tiene un régimen sancionatorio ni existe un control de cumplimiento. Actualmente, el Proyecto "Incentivos para la Reinserción Laboral de los Liberados" tiene como objetivo la capacitación de personas liberadas dentro de empresas. La empresa

participante que brinde trabajo y capacitación al liberado, podrá acogerse a beneficios. En esta oportunidad, tampoco se especifica los procedimientos de control de cumplimiento, el régimen sancionatorio o los procedimientos para el monitoreo y evaluación de resultados.

Un elemento a destacar para interpretar las dificultades en el acceso a empleos de calidad es el efecto de la segregación urbana sobre el capital social en Montevideo⁶. El concepto de capital social refiere a los espacios de socialización en los que la persona participa y los grupos de pares a los que pertenece. Al observar individuos que alcanzaron el mismo nivel de estudios, obtuvieron el mismo puntaje en PISA⁷ y comenzaron a trabajar al mismo tiempo se identifica que el capital social, mediado por el barrio de residencia, es un determinante para la obtención de un empleo de calidad. Esto porque, tal como han demostrado años de investigación económica, la información y los favores que proveen los grupos de referencia es un elemento clave en la obtención de empleo, fundamental aunque no únicamente al inicio de la trayectoria laboral. Estas diferencias no se observan en el Interior del país donde tampoco se constata la misma magnitud de estratificación social territorial (Menese & Aguirre, Segregación urbana en la ciudad de Montevideo: inversión en capital humano, acceso al capital social e impacto en la obtención del primer empleo., 2015). Tal como dejan en evidencia los trabajos realizados en el marco del Programa de Investigación sobre Integración, Pobreza y Exclusión Social en Uruguay liderado por Rubén Katzman, durante toda la década del dos mil se intensificaron en Montevideo los procesos de segregación “privilegiada” (Aguar, 2017), caracterizada por la concentración en espacios relativamente acotados del territorio de la población que muestra los mejores indicadores en términos de calidad de vida, nivel educativo y pobreza. Ello redundó en la reducción de los ámbitos de sociabilidad informal entre clases sociales y de los problemas comunes que los hogares enfrentan en su realidad cotidiana. Al mismo tiempo, los servicios públicos, como la educación, perdieron el sostén que se derivaba del interés de los estratos medios por mantener la calidad de las prestaciones que utilizaban, activando de ese modo un círculo vicioso de diferencias crecientes de calidad entre los servicios públicos y los privados, lo cual tiende a deteriorar aún más la posición de los pobres con respecto al resto de la sociedad (Katzman, 2001; Katzman & Retamoso, 2005).

De aquí se deriva un principio importante de intervención en la reproducción social del delito. No solo las instituciones educativas sino la mayoría de los servicios reseñados en este informe toman el barrio de residencia como un criterio para la participación en los programas, reforzando la segregación urbana preexistente. Las redes a la interna de un mismo nivel socioeconómico son muy homogéneas y tienen escaso vínculo con redes de otros niveles socioeconómicos, lo que dificulta la movilidad social y la heterogeneidad en la conformación de grupos de referencia. La mayoría de las políticas públicas desplegadas en Uruguay dirigidas a mejorar el bienestar de los pobres urbanos han descuidado los problemas de su integración en la sociedad, operando como si el solo mejoramiento de sus condiciones de vida los habilitara para establecer vínculos significativos con el resto de su comunidad (Katzman, 2001). Este punto es más importante aún si tenemos en cuenta que además de los factores individuales, la violencia adolescente y juvenil grave tiene también una dimensión grupal importante.

⁶ Algunos barrios están sobrerrepresentados dentro del sistema penitenciario. A modo de ejemplo, en el 2019 el 16% de las personas liberadas por el Sistema Carcelario de Montevideo residían en Casavalle cuando este territorio representa apenas el 1% del territorio de la capital.

⁷ El Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes (PISA por sus siglas en inglés) es una prueba que se realiza mundialmente cada 3 años con el objetivo de evaluar a los jóvenes escolarizados de 15 años de edad en términos del grado de desarrollo de las competencias en las áreas de Lectura, Matemática y Ciencias a través de contenidos propios y contextos reales (Por más información véase: <https://pisa.anep.edu.uy/>).

Las medidas que se centren excesivamente en el individuo y descuiden esta dimensión colectiva corren el riesgo de carecer de eficacia y fracasar.

El siguiente espacio de intervención a destacar es la alimentación. La alimentación es uno de los ejes fundamentales que estructuran nuestra vida cotidiana y organizan la rutina. La comida es una necesidad básica, ya que una buena nutrición es requisito para una vida sana. Compartir la mesa es, además, un ámbito de socialización clave en las relaciones humanas. La investigación disponible en Uruguay muestra que los sectores vulnerables sufren importantes problemas en materia nutricional. Entre estos se destacan la falta de calorías diarias necesarias, la carencia en la diversidad de nutrientes, el exceso de carbohidratos y lípidos de baja calidad que tienen una preponderante influencia en la incidencia de sobrepeso y diabetes, entre otras patologías fuertemente asociadas a los hábitos alimentarios. Una alimentación deficiente también se ha visto asociada a problemas de desarrollo cognitivo, impulsividad y violencia (Ares et al., 2015; Ares et al., 2017; Rieiro et al., 2020). La alimentación, sobre todo cuando es urgente, es un poderoso motor para la acción colectiva. Si bien existen en Uruguay algunos programas de provisión directa (canastas INDA) o indirecta (Tarjeta Uruguay Social, Asignaciones Familiares del Plan de Equidad) de alimentos, existe un espacio fecundo de producción de sociabilidad en torno a la alimentación que podría ser explotado por programas de prevención de la violencia a escala local y departamental. El desarrollo de un programa específico de mejoramiento de la alimentación con jóvenes de entre 16 a 25 años que trabaje en torno a la producción colectiva de alimentos podría vincularse con la prevención de la violencia de un modo directo e indirecto. Directamente, puede repercutir en una disminución de las tensiones y problemas de conducta asociados a una dieta deficitaria. Indirectamente, puede conformarse en un factor protector a través de la conformación de habilidades, definiciones y referencias positivas. En particular, ayudaría a cuestionar los roles de género asociados al cuidado del cuerpo y a la distribución de tareas dentro y fuera del hogar.

Otro punto crítico en la reproducción social del delito es la dificultad para acceder a tratamientos oportunos dentro del sistema de salud. Un principio de prevención de la violencia debe ser su integración en una agenda de Política de Salud Pública más amplia que tenga como objetivo dar un apoyo generalizado al bienestar psicosocial de los jóvenes y reducir diversas manifestaciones de problemas de conducta. Dentro de esta agenda más amplia, uno de los temas a atender es el desarrollo de consumos problemáticos de sustancias psicoactivas. Como ya se hizo mención, entre adolescentes la sustancia que mayores riesgos representa es el alcohol: es la más vinculada a los problemas de violencia y tiene un mayor número absoluto de usuarios.

Según un estudio impulsado por la Junta Nacional de Drogas realizado entre setiembre del 2015 y marzo del 2016, la población privada de libertad presenta tasas de consumo más altas que la población general de edades similares tanto entre hombres como entre mujeres, salvo para el alcohol (ver Tabla 1). Seis de cada diez hombres privados de libertad señala que conoce a alguien de su familia que consume alcohol, todos o casi todos los días, mientras que cuatro de cada diez saben que algún familiar consume con regularidad marihuana. Uno de cada cuatro indica que en su familia hay alguien que consume con regularidad PBC y uno de cada cinco señaló lo mismo para el caso del consumo de cocaína. A nivel de los grupos de pares, se observó que el 65,1 % tenía antes de entrar a la unidad penitenciaria algún amigo cercano que consumía alcohol todos o casi todos los días. Asimismo, el 72,6 % señala que antes de la privación de libertad sus amigos cercanos consumían con regularidad marihuana, el 50,8 % indica que sus amigos consumían con regularidad cocaína, y el 42,4 % señala esto para pasta base. Aún más, 4 de cada 10 hombres privados de libertad declaraba haber cometido el delito por el cual estaba preso bajo los efectos de sustancias. De ellos, más de la mitad dijeron

encontrarse bajo los efectos de pasta base al momento de la comisión del delito, 44% bajo los efectos del alcohol y 23,5% de cocaína (OUD, 2019b).

Casi ocho de cada diez mujeres que consumieron cocaína o PBC con una frecuencia igual o superior a algunas veces por mes antes de la actual detención trataron de dejar estos consumos. Al igual que lo observado en los varones privados de libertad, el entorno inmediato de las mujeres también se caracteriza por altos niveles de consumo de drogas tanto en el ámbito familiar como entre los grupos de pares. El 28,6 % de las mujeres señaló que se encontraba bajo los efectos de drogas al momento del ilícito. En el 87,5 % de estos casos la sustancia involucrada fue pasta base. Esto último difiere de lo constatado para los varones privados de libertad en cuyos delitos (cuando estabas bajo los efectos de sustancias) hay mayor presencia de cocaína (6,3 % entre las mujeres frente a 23,5 % entre los varones) mientras que las cocaínas fumables pierden peso relativo (87,5 % entre las mujeres frente a 54,2 % entre los varones). Entre las mujeres que se encontraban bajo los efectos de sustancias al momento del delito, casi nueve de cada diez señalan que no lo habrían cometido a cabo si no hubiesen estado intoxicadas. Entre los hombres esta proporción es inferior (67 %).

Tabla 1. Prevalencia últimos 12 meses del consumo de sustancias en población general (18 a 40 años) y población privada de libertad

	Varones de 18 a 40	Varones privados de libertad	Mujeres de 18 a 40	Mujeres privadas de libertad
Alcohol	84,7	53,7	70	57,1
Tabaco	43,8	74,2	33,8	73,2
Marihuana	20,9	54,6	9,4	26,8
Cocaína	3,9	25,8	1,4	16,1
Tranquilizante s/p	1,5	8,2	2,1	7,1
Antidepresivos s/p	0,4	1,4	0,1	1,8
Pasta Base	0,3	28,5	< 0,1	25

Fuente: OUD, 2019b

N mujeres privadas de libertad: 56 mujeres recluidas en la UIPPL CMRF n.º 5.

Las cifras son elocuentes respecto a las dificultades de acceso a tratamientos oportunos. Solo un 4% de los usuarios problemáticos de alcohol del Uruguay ha demandado tratamiento. En contrapartida, la demanda de atención por sustancias ilegales es significativamente mayor, pero aún existen brechas importantes: un 33% del número total de usuarios con signo de uso problemático de cocaína ha demandado tratamiento y un 26% para el caso de la pasta base. No solo la proporción de usuarios problemáticos que accede a tratamientos es relativamente baja sino que además estos pedidos de ayuda se realizan en momentos bastante avanzados de las trayectorias de consumo. En lo que respecta a la PBC, entre el inicio del consumo regular y el primer pedido de ayuda transcurren, en promedio, cuatro años. En el caso de cocaína es de 8 y para el alcohol 15 años (OUD, 2019a). Sin embargo, si existen deseos de cambiar y oportunidades de intervención, nueve de cada diez personas privadas de libertad que eran consumidores frecuentes de estas sustancias dijeron haber tenido intentos previos a perder la libertad de detener el consumo (OUD, 2019b)

Existen muy pocas opciones especializadas en tratamiento, los recursos disponibles son escasos, persisten importantes barreras a la entrada, hay una muy alta concentración geográfica de los servicios ofrecidos y hay pocas oportunidades de formación específica de los profesionales. El problema no es tanto que las situaciones no sean captadas, sino que una vez captadas, vecinos y técnicos no encuentran posibilidades de derivación y tratamiento. Esta situación parece ser aún más grave en el caso de las mujeres. Un obstáculo clave en este sentido, es el bajo compromiso que ha mostrado el Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS) para incorporar este tema al interior de las

policlínicas, así como al conjunto más amplio de problemáticas vinculadas a la salud mental. El SNIS es el responsable de fijar las prestaciones obligatorias para las Instituciones de salud públicas y privadas. Respecto al uso problemático de sustancias, las mutualistas privadas tienen obligación de prestar servicio ambulatorio de tratamiento, pero su precio y el modo de funcionamiento específico no está regulado por el gobierno, por lo que es altamente heterogéneo aunque en general el costo es alto. Los servicios privados de salud tienen, a su vez, la posibilidad de pedir una subvención estatal para este tipo de servicios, siempre y cuando la sustancia involucrada sea tabaco, cocaína o pasta base de cocaína. No hay posibilidades de subvención para las sustancias que, junto al tabaco, son las más consumidas por la población como el alcohol y el cannabis. El procedimiento para acceder a la subvención es, además, altamente engorroso; la persona interesada en recibir el tratamiento tiene que plantear una petición a un comité que habilite la subvención de la terapia.

Sobre las prestaciones mínimas obligatorias impuestas en el Sistema Nacional Integrado de Salud, se estableció una Red Nacional de Atención en Drogas, 'RENADRO'. Para ello, a fines del 2013 la Junta Nacional de drogas, el Ministerio de Salud Pública, el Instituto del Niño y del Adolescente del Uruguay, la Administración de Salud del Estado y la Corporación Nacional para el Desarrollo, celebran un contrato de fideicomiso para el financiamiento de la Red. Si bien en los últimos años la existencia de la RENADRO permitió ampliar sensiblemente las plazas para internación disponibles, persisten importantes problemas de acceso y descentralización; y el que más debe preocupar en términos de prevención de la violencia es la poca disponibilidad de tratamientos especializados ambulatorios. Los problemas en el acceso a tratamientos de drogas se refuerzan adentro de las prisiones.

El acceso a la vivienda es otro aspecto clave en el desarrollo de políticas de prevención de la violencia. Las dificultades de acceso a la vivienda son un elemento estructurante de los problemas de segregación residencial que se han agravado en el país (Aguar, 2017). En su aspecto más extremo, la violencia y la privación de libertad están íntimamente ligadas a la situación de calle. Gran parte de las personas sin hogar ha sido víctima de violencia intrafamiliar a edades tempranas, ha pasado por recintos penitenciarios donde también han sido víctimas de múltiples formas de violencia intracarcelaria y ha desarrollado consumos problemáticos de sustancias. De hecho, la situación de calle a la salida de prisión es un factor determinante de la reincidencia delictiva (Ciapessoni, La prisión y después. Violencia, reingreso y situación de calle, 2019). En el estudio realizado por la Junta Nacional de Drogas se observaba que 12 de las 28 mujeres que estaban privadas de libertad y eran reincidentes asignaban a la indigencia y la situación de calle la razón por la cual habían cometido su primer delito (OUD, 2019b).

La principal herramienta pública en este aspecto es el "Plan Nacional de Viviendas" consagrado en la ley 13728 de 1968, que establece que: "toda familia, cualesquiera sean sus recursos económicos, debe poder acceder a una vivienda adecuada que cumpla el nivel mínimo habitacional definido en esta ley. Es función del Estado crear las condiciones que permitan el cumplimiento efectivo de ese derecho" (Ley 13728, Artículo 1, 1968). De forma específica, en el 2018 se creó en Montevideo la Posada de Camino "Dr. Oscar Ravecca" como un alojamiento transitorio de entre 90 a 120 días para 30 personas liberadas del sistema penitenciario en riesgo de quedar en situación de calle. Este esfuerzo es importante pero limitado, si tenemos en cuenta que en el 2018 (último año que se tiene cifras) se liberaban aproximadamente 17 personas por día (CPP, 2021). Así, los estudios disponibles muestran que el acceso a una vivienda segura y estable aparece como uno de los temas pendientes para alcanzar un proceso de reinserción satisfactorio para quienes son liberados (Ciapessoni & Vigna, 2018).

Un aspecto usualmente relegado del debate público sobre seguridad refiere a la legitimidad del sistema de justicia y la prevención de la corrupción. La literatura comparativa sobre violencia en

América Latina tiende a señalar a la política de guerra contra las drogas como un motor importante para la consolidación del crimen organizado en la región (Fajnzylber, Lederman, & Loayza, 2002; Eisner, 2015; Rivera, 2015; Garzón-Vergara, 2016; Snyder & Durán-Martinez, 2009). Autores como Garzón Vergara han apuntado a que existe actualmente una “rebelión” de las redes criminales en el continente caracterizada por la creciente fragmentación y disputas territoriales de los grupos criminales así como el aumento y complejización de las relaciones entre actores criminales y elite económica y política (Garzón-Vergara, 2012). En este marco, la corrupción se ha instalado como un problema endémico que amenaza la calidad de la democracia y según el Latinobarómetro para el 2012, solo un 5% de los Latinoamericanos cree que las políticas de control de drogas desplegadas los han beneficiado de alguna manera. Sin embargo, en aquellos países donde el narcotráfico ha penetrado menos los ciudadanos tienen mayor confianza en que el estado aún pueda hacer algo para mejorar el problema. Así Lagos y Dammert concluyen que “como indicador de Estado fallido, no pudimos encontrar un ‘proxi’ más asociado que la incidencia del tráfico de drogas” (Lagos & Dammert, 2012, p. 50).

Según los datos proporcionados por Fiscalía, al contrario de lo observado para otros delitos, las denuncias por delitos de estupefacientes vienen aumentando en Uruguay en los últimos años; saltando de 243 en 2017 a 1688 en 2018. La tendencia continuó al alza en los años siguientes registrándose 2030 denuncias en 2019, 2732 en 2020 y 3176 en 2021. También aumentaron en el 2021 en relación a los años anteriores todos los delitos denunciados que tenían al menos un Policía indagado: para el abuso de funciones pasó de 29 a 116, el abuso sexual de 12 a 28, en apropiación indebida de 7 a 23, en contrabando de 2 a 8, la estafa de 11 a 34, estupefacientes de 4 a 12, la extorsión de 3 a 9, el hurto de 8 a 44 y la violencia doméstica de 158 a 440.

La rebelión de las redes criminales también tiene su influencia al interior de las prisiones. En América del Sur, la combinación explosiva de débil intervención técnica, falta de personal, sobrepoblación y hacinamiento, hacen que la convivencia sea una fuente constante en buena parte de los establecimientos de tensiones y violencias. La cárcel es un escenario propicio de extorsiones, amenazas, abusos, copamientos entre los propios internos, manipulaciones, ajustes de cuentas, venganzas y contravenganzas dentro de la cárcel y luego en la sociedad, en una espiral de violencia (CPP, 2021). La conjunción de precarias condiciones de encierro con el encarcelamiento masivo de la guerra contra las drogas, ha facilitado la aparición de mafias adentro de los recintos para la venta de protección y acceso a bienes, constituyéndose como un poderoso motor de corrupción. El estudio de la JND realizado en 2018, por ejemplo, mostraba que 67,8% de los varones privados de libertad declara saber que circulan drogas al interior del recinto penal; 47,3% consideraba fácil o muy fácil acceder a marihuana, un 44% consideraba fácil o muy fácil acceder a PBC y 26.1% acceder a alcohol. Entre las mujeres participantes, la mitad afirmaba tener conocimiento sobre la circulación de drogas al interior de la Unidad. Una de cada cinco cree que es muy fácil o fácil obtener alcohol, cuatro de cada diez lo afirmaban para marihuana, y una de cada tres para PBC. Una de cada cuatro mujeres piensa que todas o muchas personas privadas de libertad consumen drogas dentro de la unidad. Entre los hombres este porcentaje es sensiblemente más elevado: alcanza el 46,3 % de los encuestados. Entre las mujeres que creen que hay personas que consumen dentro de la unidad, casi cinco de cada diez señalan que este uso las afecta y ocho de cada diez consideran que les puede haber generado situaciones de tensión o violencia (OUD, 2019b).

Según el último reporte del Latinobarómetro (2021) en Uruguay 35% de los ciudadanos tiene ninguna o poca confianza en la policía, 44% no la tiene en el poder judicial y 49% no la tiene en el congreso. La

institución que consistentemente menos confianza despierta son los partidos políticos⁸. Por su parte, 61% de los y las uruguayas piensan que hay poca o ninguna igualdad ante la ley. El 16% han sido ellos mismos o un pariente cercano testigo de un acto de corrupción y el 58% cree que se ha hecho poco o nada en los últimos dos años para reducir la corrupción. La institución que mayor percepción de involucramiento en actos de corrupción tiene en Uruguay es la policía, seguida por los empresarios (Latinobarómetro, 2021). La baja legitimidad de las instituciones públicas refuerza los sentimientos de inseguridad, abandono y aislamiento social, y en casos extremos puede favorecer episodios de justicia por mano propia. Una política integral de seguridad debe apostar a mejorar los niveles de confianza y legitimidad de las instituciones vinculadas a la justicia, jerarquizando a la corrupción como un problema endémico que ninguna institución por si sola puede resolver.

Conclusiones y recomendaciones

Existe un espacio amplio en Uruguay para avanzar en la consolidación de una política criminal eficaz, eficiente y justa. La política criminal es un tipo de política pública orientada hacia los fenómenos definidos por la ley penal como delitos. Sus estrategias se enfocan en prevenir el delito, mantener un sistema de justicia penal justo, llevar a los infractores ante la justicia, hacer cumplir las sanciones penales, minimizar los daños y costos causados por la criminalidad, y apoyar a las víctimas de delitos. Mientras que la policía tiene un rol protagonista en la disuasión y represión del delito, la implementación de la política criminal integra a un conjunto más amplio de agencias del estado. La integración de otras agencias debe darse a todos los niveles, en el diagnóstico y tratamiento del problema, monitoreo de programas y evaluación de resultados. Para facilitar la incorporación de otros actores se recomienda la creación de una Dirección Nacional de Prevención del Delito en el marco del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) que trabaje en la identificación de los factores de riesgo y las acciones tendientes a mitigarlos.

Si bien el país ha dado pasos significativos en el mejoramiento de las cifras disponibles vinculadas al delito, aún existen brechas importantes para la elaboración de una política criminal basada en la evidencia. Contar con mejores sistemas de información y censos continuos no solo de la población privada de libertad y con medidas alternativas a la prisión sino también de los programas y los funcionarios/as vinculadas a su tratamiento es clave para dirigir eficientemente los esfuerzos presupuestales. Hacer accesible y difundir esta información hacia el debate público aumentaría la legitimidad y el apoyo a una reforma de la política criminal tan necesaria como económicamente costosa.

En todas las sociedades el esfuerzo de prevención del delito se realiza en el marco de presupuestos escasos. La evidencia empírica apunta a que si bien la transgresión de la norma es un fenómeno transversal en la sociedad solo algunos pocos individuos continuarán e intensificarán las carreras delictivas; la violencia reiterada y grave se concentra en una fracción muy pequeña de la población. Por esta razón, un principio de oportunidad para las políticas de prevención de la violencia es la jerarquización de las intervenciones selectivas y señaladas, focalizando los espacios de intervención en la reducción de riesgos entre subgrupos de individuos que están expuestos a múltiples factores, pero que no necesariamente muestran problemas de conducta graves (prevención selectiva) y en aquellas estrategias que se dirigen a personas que ya dan muestras de conductas agresivas graves y

⁸ Los resultados relevados en la encuesta de punitividad son similares: 31% tiene poca o ninguna confianza a la policía, 45% en los jueces y 42% en los fiscales.

reiteradas, proponiéndose reducir la probabilidad de que esas conductas persistan en el futuro (prevención señalada).

Asimismo, la acumulación nacional e internacional de investigación empírica sobre las causas de la agresión y la violencia indican que esta no tiene una causa única, sino que es el resultado de la confluencia y la interacción de distintos factores de riesgo, procesos evolutivos y dinámicas de toma de decisiones a corto plazo. Los enfoques situacionales, que busquen mejorar las estrategias de detección y represión del delito no son mutuamente excluyentes de las estrategias comunitarias ni sociales. Asimismo, las estrategias sociales tampoco deberían reducirse únicamente a revertir las situaciones de desventaja social y la pobreza como factores de riesgo principales: las estrategias a desarrollarse deben ser multifactoriales, sin perder su especificidad.

Un principio de prevención de la violencia debe ser su integración en una agenda de Política de Salud Pública más amplia que tenga como objetivo dar un apoyo generalizado al bienestar psicosocial de los jóvenes y reducir diversas manifestaciones de problemas. En este marco, la promoción del autocontrol a lo largo de todo el desarrollo de los niños y adolescentes debería ser un objetivo central de las políticas de prevención de la violencia. Las posibilidades de éxito de la política de salud pública dependen de la colaboración de un sistema de cuidados que apoye a la familia, reduzca la exposición a castigos físicos, la baja supervisión y fomenten la salud emocional y afectiva.

El Ministerio de Salud y el Sistema Nacional Integrado de Salud pueden jugar un rol fundamental en la jerarquización de tratamientos del uso problemático de sustancias y, en particular, en la multiplicación de opciones de tratamientos ambulatorios descentralizados. La evidencia muestra que en muchos puntos de las trayectorias de consumos problemáticos de sustancias existen momentos de apertura al cambio pero las opciones profesionales que apoyen dichos cambios son muy reducidas.

Trabajar con varones y mujeres en torno a la alimentación puede significar una oportunidad potente para adentrarse en los territorios. La comida es una necesidad básica, ya que una buena nutrición es requisito para una vida sana. Compartir la mesa es, además, un ámbito de socialización clave en las relaciones humanas. Existe un espacio fecundo de producción de sociabilidad en torno a la alimentación que podría ser explotado por programas de prevención de la violencia a escala local y departamental.

El acceso a una vivienda segura y estable es un pilar determinante de la prevención de la violencia y la conducta criminal. Las políticas de vivienda deben tender a revertir y no a favorecer los procesos de fragmentación territorial y segregación urbana ya existentes en el país. Al implementarse un programa de mejoramiento habitacional, se generan oportunidades importantes para trabajar específicamente con la población en contacto con el sistema judicial. Un compromiso que podría incluirse si la persona está atravesando un procedimiento judicial es monitorear el cumplimiento de las instancias de dicho proceso y participar en los programas de prevención selectiva y señalada de la violencia. Estos programas deben estar focalizados en las personas que egresan del sistema penitenciario, que tienen familiares presos o que estén siendo víctimas de delitos.

Las políticas de desarrollo de credenciales educativas y acceso a empleo de calidad deben ir más allá de la simple provisión de oportunidades: deben apoyar las decisiones diarias de los individuos en cuanto a la rutina y los cambios de estilo de vida que les permitan evitar la delincuencia y promover un sentido de propósito que oriente el comportamiento. Más en general, las políticas de prevención de la violencia deben considerar la dimensión grupal del delito y no centrarse únicamente en el

individuo. Deben ayudar a que las personas habiten nuevos espacios, ocupen roles diferentes e interactúen con nuevas personas.

Los mercados de drogas son la economía ilegal de mayor impacto en la región, caracterizada por la creciente fragmentación y disputas territoriales de los grupos criminales así como el aumento y complejización de las relaciones entre actores criminales y elite económica y política. Se recomienda fortalecer las herramientas de prevención de la corrupción en todos los niveles y, en particular, generar una alternativa que complemente a la policía para la investigación y persecución de este delito.

Bibliografía

- Aguiar, S. (2017). *Acercamientos a la segregación urbana en Montevideo*. Montevideo: Universidad de la Republica - Tesis de doctorado en Sociología.
- Alda, E., Buvinić, M., & Lamas, J. (2006). Neighbourhood Peacekeeping: The Inter-American Development Bank's Violence Reduction Programs in Colombia and Uruguay. *Civil Wars*, 197-214.
- Ares, G., Curutchet, M. R., Ferre, Z., Giménez, A., & Rossi, M. (2015). *Resultados de la Encuesta sobre Alimentación y Bienestar*. Montevideo: FCS – Departamento de Economía. Documento de trabajo número 08/15.
- Ares, G., Machín, L., Girona, A., Curutchet, M. R., & Giménez, A. (2017). Comparación de los motivos responsables de la selección de alimentos y barreras para una alimentación saludable entre consumidores de ingreso bajo y medio en Uruguay. *Cadernos de Saúde Pública*, vol.33, n.4.
- Bardazano, G., & Salamano, I. (2016). Por el lado más fino. Privación de libertad y legislación sobre drogas en Uruguay. *Judicatura*, 51-94.
- Baudean, M. (2017). *Línea de base para la evaluación y el monitoreo de la regulación del cannabis recreativo en Uruguay. Objetivo seguridad y convivencia*. Montevideo: Monitor Cannabis.
- Benavente, J. M., & Cortés, E. (2006). *Delitos y sus denuncias. La Cifra Negra de la criminalidad en Chile y sus determinantes*. Santiago: Universidad de Chile, Departamento de Economía.
- Borrás, V., Aguiar, S., Musto, C., Vales, S., & Vigna, A. (2021). *Organización del delito en la periferia de Montevideo*. Montevideo: ANII.
- Cano, I., & Rojido, E. (2017). La singularidad de la violencia letal en América Latina. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 7-24.
- Casanova, A. (2019). *La mirada urbana en la prevención del delito. El caso Marconi*. Montevideo: BID.
- Chainey, S., Serrano-Berthet, R., & Veneri, F. (2020). The Impact of a Hot Spot Policing Program in Montevideo, Uruguay: An Evaluation Using a Quasi-Experimental Difference-in-Difference Negative Binomial Approach. *Police Practice and Research*, 1-16.
- Ciapessoni, F. (2019). La prisión y después. Violencia, reingreso y situación de calle. *Revista de Ciencias Sociales*, vol. 32 (45).
- Ciapessoni, F., & Vigna, A. (2018). El rol de la vivienda en el proceso de desistimiento delictivo. *El Uruguay desde la Sociología*, 259-278.
- Cohen, L., & Felson, M. (1979). Social Change and Crime Rate Trends: a Routine Activity Approach. *American Sociological Review*, Vol. 44, No. 4 (588-608).
- Comisionado Parlamentario Penitenciario . (2021). *Informe Anual. Versión preliminar*. Disponible en: https://parlamento.gub.uy/sites/default/files/DocumentosCPP/informe_preliminar_2021_con_anexos.pdf?width=800&height=600&hl=en_US1&iframe: Parlamento del Uruguay.
- Corti, G., & Facelli, M. T. (2009). *La experiencia uruguaya en materia de mediación y conciliación: una puesta al día*. Montevideo: Centro de Estudios de Justicia de las Américas.

- CPP. (2021). *Informe anual. Situación del sistema carcelario y de medidas alternativas*. Montevideo: Parlamento del Uruguay.
- Dammert, L. (2005). Prevención comunitaria del delito en América Latina: desafíos y oportunidades. *Desafíos*, 124-156.
- Droppelmann, C. (2019). *Transitions out of crime: intentions, changes and obstacles on the road towards desistance*. Cambridge: PhD thesis University of Cambridge, Institute of Criminology.
- Eisner, M. (2015). *How to reduce homicides by 50% in the next 30 years*. Rio de Janeiro: Igarapé Institute.
- Fajnzylber, P., Lederman, D., & Loayza, N. (2002). What causes violent crime? *European Economic Review*, 1323-1357.
- Felson, M., & Clarke, R. (1998). Opportunity makes the thief. Practical theory for crime prevention. *Police Research Series*, Paper 98.
- Fiorini, P., & Sosa, F. (2020). Difusión de políticas de seguridad ciudadana: caso Plan 7 zonas. *Fronteras*, 14 (1) 41-51.
- Galain, P., del Castillo, F., & Fraiman, R. (2019). Restorative Justice in Uruguay: A Change of Lenses in a Reform of Criminal Justice? *European Journal for Security Research*, 4:131–147.
- Gambetta, V., Musto, C., Trajtenberg, N., & Vigna, A. (2019). Actitudes hacia el castigo penal: ¿qué tan punitivos somos los uruguayos? *El Uruguay desde la sociología*.
- Gandelman, N., Munyo, I., & Schertz, E. (2019). *Cash and Crime*. Montevideo: Universidad ORT.
- García, E. (2021). *Violencia física en rapiñas*. Montevideo: Tesis de grado de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República.
- Garzón-Vergara, J. C. (2012). *The rebellion of criminal networks*. Washington DC: Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- Garzón-Vergara, J. C. (2016). *¿Cuál es la relación del crimen organizado y el homicidio en América Latina?* Rio de Janeiro: Instituto Igarapé.
- Gutiérrez, M., Retamoso, A., & Vernazza, L. (2019). *Los homicidios de niños, niñas y adolescentes en Uruguay. 2012-2018*. Montevideo: UNICEF.
- INDEC. (2017). *Encuesta Nacional de Victimización*. Buenos Aires: Presidencia de la Nación.
- INE. (2017). *Encuesta Nacional de Victimización*. Montevideo: Ministerio del Interior.
- Jaitman, L., & Ajzenman, N. (2016). *Crime Concentration and Hot Spot Dynamics in Latin America*. Inter-American Development Bank.
- Katzman, R. (2001). Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos. *Revista de la CEPAL*, 171-189.

- Katzman, R., & Retamoso, A. (2005). Segregación espacial, empleo y pobreza en Montevideo. *Revista de la CEPAL*, 131-148.
- Lagos, M., & Dammert, L. (2012). *La seguridad ciudadana. El problema principal de America Latina*. Chile: Corporacion Latinobarometro.
- Latinobarómetro. (2021). *Informe 2021*. Providencia: Corporación Latinobarómetro.
- Marroig, A., Perazzo, I., Salas, G., & Vigorito, A. (2017). *Evaluación de impacto del programa de acompañamiento familiar de Uruguay Crece Contigo*. Montevideo: Documentos de Trabajo - Insituto de Economía, Udelar.
- Menese, P., & Aguirre, F. (2015). Segregación urbana en la ciudad de Montevideo: inversión en capital humano, acceso al capital social e impacto en la obtención del primer empleo. *Páginas de Educación*, Vol. 8 Núm. 2.
- Menese, P., & Trajtenberg, N. (2016). Educación, trabajo, ingresos y retorno del capital humano en las instituciones penitenciarias del Uruguay. En A. M. Folle, & A. Vigna, *Cárceles en Uruguay en el siglo XXI* (págs. 53-76). Montevideo: CSIC.
- MI. (2022). *Homicidios*. Montevideo: Observatorio Nacional sobre Violencia y Criminalidad. Ministerio del Interior.
- Munyo, I., & Rossi, M. (2020). Police-Monitored Cameras and Crime. *The Scandinavian Journal of Economics*, 122(3), 1027–1044.
- Nivet, A., & Peres, M. F. (2021). Social Disorganisation and Urban Homicide Rates: A Spatial—Temporal Analysis in São Paulo, Brazil 2000 to 2015. *Homicide Studies*.
- OEA. (2018). *Recomendación General del Comité de Expertas del MSECVI. N.1. Legítima defensa y violencia contra las mujeres*. Disponible en: <http://www.oas.org/es/mesecvi/docs/RecomendacionLegitimaDefensa-ES.pdf>: Organización de Estados Americanos.
- OUJ. (2019a). *VII Encuesta Nacional sobre Consumo de Drogas en Poblacion General*. Montevideo: JND.
- OUJ. (2019b). *Desarmando tramas: dos estudios sobre consumo de drogas y delito en población privada de libertad*. Montevideo: Junta Nacional de Drogas.
- OUJ. (2020). *VIII Encuesta Nacional sobre Consumo de Drogas en Estudiantes de Enseñanza Media*. Montevideo: Junta Nacional de Drogas.
- Quinteros, D. (2014). Delitos del espacio público y el problema de la “cifra negra”: una aproximación a la no-denuncia en Chile. *Política Criminal*, 691-712.
- Rieiro, A., Castro, D., Pena, D., Zino, C., & Veas, R. (2020). *Ollas y merenderos populares en Uruguay*. Montevideo: Unidad de Extensión – Udelar.
- Rivera, M. (2015). The sources of social violence in Latin America: An empirical analysis of homicide rates, 1980-2010. *Peace Research*, 84-99.

- Rubio, M. E. (2014). *Formas de la participación ciudadana para la prevención del delito: un estudio de caso de las Mesas Locales de Convivencia y Seguridad Ciudadana*. Montevideo: Tesis de grado, Lic. en Sociología FCS - UdelaR.
- SIPIAV. (2020). *Informe de gestión 2020*. Montevideo: INAU.
- Snyder, R., & Durán-Martínez, A. (2009). Does illegality breed violence? Drug trafficking and state-sponsored protection rackets. *Crime Law Soc Change*, 253-273.
- Sozzo, M. (2003). ¿Contando el delito? Análisis crítico y comparativo de las encuestas de victimización en la Argentina. *Cartapacio de Derecho: Revista Virtual de la Facultad de Derecho*.
- Tenenbaum, G., Viscardi, N., Espíndola, F., Salamano, I., & Fuentes, M. (2021). *Relatos de muerte. Homicidios de jóvenes montevideanos en ajustes de cuentas y conflictos entre grupos delictivos*. Montevideo: ANII.
- Trajtenberg, N., & Eisner, M. (2014). *Hacia una política de prevención de la violencia en Uruguay*. Montevideo: Optimus Foundation.
- Unidad de Víctimas y Testigos. (2019). *Primer informe de rendición de cuentas*. Montevideo: Fiscalía General de la Nación.
- Vigna, A. (2012b). ¿Cuán universal es la curva de edad del delito? *Revista de Ciencias Sociales*, vol 25 (31):13-36.
- Vigna, A. (2021). *Maternidad, cárceles y medidas alternativas a la privación de libertad*. Montevideo: Comisionado Parlamentario Penitenciario.
- Vigna, A. (2012). Análisis de datos del I Censo Nacional de Reclusos, desde una perspectiva de Género y Derechos Humanos. Informe Final
- Vigna, A. (2012b). ¿Cuán universal es la curva de edad del delito? *Revista de Ciencias Sociales*, vol 25 (31):13-36.