



USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE



DEPARTAMENTO DE
ESTUDIOS POLÍTICOS



FLACSO
CHILE

MANO DURA Y EROSIÓN DEMOCRÁTICA EN URUGUAY

RESUMEN EJECUTIVO



El presente estudio¹ "Mano dura y erosión democrática en América Latina", desarrollado por FLACSO y el Departamento de Estudios Políticos de la Universidad de Santiago de Chile² buscó explorar la interacción entre las políticas de seguridad de mano dura y la salud de las instituciones democráticas en Chile, Costa Rica, Ecuador y Uruguay, países con una exposición histórica limitada a este tipo de medidas. El estudio tiene un documento de contexto, así como un estudio en profundidad de la información cualitativa y cuantitativa, a continuación, se resumen los principales hitos de la investigación³.

¹ Este informe ha sido posible gracias al generoso apoyo del pueblo americano a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). Los contenidos son responsabilidad de la FLACSO Chile y no reflejan necesariamente las opiniones de USAID o del Gobierno de los Estados Unidos.

² Elaborado por Lucía Dammert, Sebastián Cutrona, Mary Fran T. Malone, Jonathan D. Rosen y Manuela Gil.

³ Para más información consultar <https://flacsochile.org/mano-dura-en-america-latina>

Concepto de Mano dura

Debido a la multiplicidad de significados que tiene la mano dura en la literatura académica y la conversación ciudadana es significativa. En América Latina las iniciativas de mano dura se han desarrollado principalmente en los países Centro Americanos, sin embargo el concepto se ha difundido a prácticamente todos los países donde no es extraño escuchar propuestas e incluso políticas autodefinidas como de mano dura. Si bien la mayoría de iniciativas han tenido resultados particularmente negativos, en el periodo post covid19 las políticas desarrolladas por el presidente Bukele en El Salvador han vuelto a instalar estas propuestas como alternativas de acción. Sin duda, los logros en la disminución de homicidios y extorsiones son indicadores que generan atención política y ciudadana en toda la región.

En este contexto, se propone una conceptualización que reconoce múltiples dimensiones de la mano dura, destacando cuatro (Cutrona et al., 2024):

- **Mano dura institucional:** Refiere a las políticas que emergen desde la institucionalidad del Estado y se ejercen dentro de los marcos normativos vigentes, como el endurecimiento de penas o el uso formal de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública.
- **Mano dura encubierta:** Involucra acciones que escapan del marco normativo y se ejercen de manera discrecional y oculta, incluyendo actos de discrecionalidad judicial, policial e incluso militar.
- **Mano dura performativa:** Consiste en la proliferación de discursos punitivistas que buscan convencer a la audiencia de la urgencia y relevancia del tema de la seguridad ciudadana, sin necesariamente implicar la adopción de iniciativas formales o informales.
- **Mano dura civil:** Reconoce tanto las acciones de la ciudadanía como los discursos de ciertos medios de comunicación que amplifican la narrativa sobre la necesidad de medidas estrictas para el control ciudadano.

El estudio busca entonces identificar la percepción ciudadana sobre estas medidas, su viabilidad y además apoyo en países donde los índices delictuales son significativamente más bajos que aquellos de América Central y donde las iniciativas de mano dura no han sido centrales en la agenda política. A continuación, se presentan los principales resultados de Uruguay.

Contexto de la situación de criminalidad

Uruguay es conocido por su prosperidad y seguridad en comparación con otros países de América Latina. Tras el golpe de Estado en 1973 y una dictadura, la democracia fue restaurada en 1985. Desde entonces, el país ha mantenido instituciones democráticas fuertes, bajos niveles de corrupción e impunidad, y una notable satisfacción con la democracia, con un 57,87% de aprobación de la población⁴.

Sin embargo, Uruguay enfrenta desafíos de seguridad debido a su ubicación estratégica y la creciente presencia de actores criminales. A pesar de sus sólidas instituciones, la tasa de homicidios ha sido alta, con 10.8 y 10.7 homicidios por cada 100,000 habitantes en 2022 y 2023, respectivamente. Montevideo se ve particularmente afectado, con conflictos entre clanes familiares como los Segales,

⁴ LAPOP 2023

Calderas y Vallejos por el control de áreas violentas. Las instituciones uruguayas, como el Ministerio del Interior y las Fuerzas Armadas, no han sido implicadas en la seguridad interna, y el país es visto como uno de los menos corruptos de América. No obstante, la confianza en el gobierno y los partidos políticos es baja en comparación con otras instituciones de seguridad.

Asimismo, el sistema penitenciario enfrenta problemas de sobrepoblación y condiciones precarias. La población carcelaria ha aumentado significativamente, alcanzando una tasa de 424 por cada 100,000 habitantes en 2023⁵. El gobierno ha reconocido estos problemas y se encuentra construyendo actualmente nuevas unidades para mejorar las condiciones carcelarias.

Uruguay también ha implementado políticas innovadoras de seguridad, como el Programa de Alta Dedicación Operativa (PADO) en Montevideo, aunque su efectividad ha sido cuestionada. Además, el país ha sido pionero en la legalización de la marihuana en 2013, lo que refleja un enfoque alternativo en la lucha contra las drogas.

Aunque existe un apoyo limitado a las políticas de mano dura, el actual presidente Luis Lacalle Pou (2020-2025) ha promovido algunas reformas de seguridad que van en esta línea. Durante su campaña electoral, enfatizó la necesidad de fortalecer la seguridad en el país y una vez en el cargo impulsó diversas reformas, incluyendo políticas de seguridad de mano dura, en línea con sus promesas de campaña. En marzo de 2020, Uruguay enfrentó un aumento en los ataques contra agentes de policía, y en un lapso de cinco semanas en febrero de 2020, casi 80 agentes fueron agredidos en todo el país. Ante esta situación, el presidente anunció planes para incrementar los patrullajes policiales en áreas consideradas peligrosas. A pesar de estos desafíos, Lacalle Pou mantiene una popularidad relativamente alta, con un índice de aprobación del 44 por ciento según una encuesta de marzo de 2023.

La realización de diversos grupos focales en Montevideo⁶ así como de una encuesta de representación nacional⁷, nos permite relevar algunos hallazgos que consideramos fundamentales para marcar el contexto nacional y los desafíos que implican las iniciativas centradas en la mano dura.

Hallazgos

En Uruguay, aunque la inseguridad es una preocupación, no se percibe como crítica en comparación con otros países de la región. A pesar del aumento de homicidios, la disposición a transgredir principios democráticos es baja. Son las mujeres, los adultos (35 – 59 años), y los sectores socioeconómicos medios bajos los que sienten mayor nivel de preocupación por la inseguridad

El discurso ciudadano en Uruguay enfatiza el apoyo a lo que se denomina mano dura institucional, es decir, políticas de seguridad que provienen del Estado y se implementan dentro

⁵ Institute for Crime & Justice Policy Research (2024). <https://www.prisonstudies.org/country/uruguay>

⁶ Los grupos focales en Uruguay estuvieron compuestos por ocho grupos y un total de sesenta (60) participantes compuestos por dos grupos de mujeres de 18 a 29 años, y dos grupos de hombres y dos grupos de mujeres de entre 35 y 55 años.

⁷ Las preguntas desarrolladas para el proyecto fueron medidas por la empresa Equipos Consultores entre las fechas 17 y 30 de julio de 2024.

de los marcos legales, como el endurecimiento de penas o el uso formal de las Fuerzas Armadas en seguridad pública.

El respeto a la institucionalidad y las leyes es visto como esencial en la respuesta a la inseguridad, y la firmeza en la acción no se percibe como contradictoria con los derechos humanos. Un 39% de los encuestados no sabe quién es el presidente Bukele, y el narcotráfico (41%) es señalado como la principal causa de inseguridad, mientras que solo el 14% menciona a las bandas criminales.

Cuando los participantes expresan intensamente su preocupación por la inseguridad, surge la idea de fortalecer el respeto a la autoridad y las instituciones. Esto lleva a que la mano dura sea vista como una solución necesaria, aunque se aclara que Uruguay no está en una situación "extrema" que requiera políticas de mano dura radicales, sino que se busca principalmente respeto y firmeza.

Emerge así una noción particular que evidencia un traslado del concepto de mano dura del marco únicamente criminal al de la crianza, la educación y el respeto a la autoridad. *se plantea que la mano dura debiera ser adoptada en la crianza, en la formación de los niños, niñas y adolescentes.*

El estudio enfatiza que los discursos de mano dura encubierta, no son considerados por los uruguayos como un camino deseable. Frente a estas posibilidades de acción, el discurso se modera y el apoyo se limita

Se evidencia, en la ciudadanía uruguaya, un **rechazo generalizado a la idea de entregar atribuciones discrecionales a la Presidencia, las policías y/o a las fuerzas armadas.** Sin embargo, se pudo identificar algunos casos en los que las opiniones se orientan hacia una aprobación de ciertas acciones de *mano dura informal*.

En particular, cuando se caracteriza a la delincuencia como algo que ocurre “fuera” de la civilización, pareciera haber mayor apoyo a la idea de entregar mayores libertades para actuar a las policías. Lo que podría dar espacios de desarrollo para una mano dura **performativa**, especialmente durante momentos electorales pero alejados de la estridencia.

Cuando la idea de que es necesario potenciar el respeto a la autoridad aumenta, las y los participantes se encuentran más dispuestos a justificar el uso de la fuerza de forma discrecional por parte de las policías.