

Jóvenes y violencias en América Latina: Priorizar la prevención con enfoques integrados*

*Ernesto Rodríguez***

Resumen: Tanto en su calidad de víctimas como en su condición de victimarios, las y los jóvenes latinoamericanos están envueltos en complejos cuadros de violencias, motivados por agudos cuadros de exclusión social. Aunque el tema preocupa a la opinión pública y a los tomadores de decisiones, éste sigue sin ser encarado integralmente y a la altura de sus dimensiones y complejidades. No obstante, en los últimos tiempos se han desplegado algunas experiencias innovadoras que comienzan a lograr resultados pertinentes y oportunos, y que conviene analizar en términos comparativos. A ello se dedica la primera parte de este trabajo, complementado por una segunda parte centrada en las «lecciones aprendidas» y en el señalamiento de algunas pistas para futuros esfuerzos en estos dominios, fundamentalmente desde la dinámica de las políticas públicas. Basado en una amplia literatura, el artículo ofrece valiosas recomendaciones que asumen la diversidad de situaciones existentes en la región.

Palabras clave: Jóvenes, Violencias, América Latina, Prevención, Políticas Públicas.

* El presente texto se basa en una presentación en el Foro Internacional «La Violencia Juvenil en la Región: Un Diálogo Pendiente», San Salvador, 26 de Octubre de 2006, organizado por la Coalición Centroamericana para la Prevención de la Violencia Juvenil; fue revisado y actualizado para su publicación en esta Revista.

** Sociólogo Uruguayo, Director del Centro Latinoamericano sobre Juventud (CELAJU) y Consultor Internacional de las Naciones Unidas, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial en Políticas de Juventud y Prevención de la Violencia. Contactos: erodrigu@adinet.com.uy

Jovens e violências na América Latina: Priorizar a prevenção com enfoques integrados

· **Resumo:** Logo de caracterizar esquematicamente o estado de situação no domínio das violências relacionadas com jovens na América Latina, e de avaliar em termos comparados as respostas dadas até o momento a esta complexa e desafiante situação, o texto enumera uma serie de elementos que poderiam se constituir na base para o desenho e a implementação de respostas inovadoras que poderiam ter mais e melhores impactos no futuro, priorizando a prevenção por cima da repressão e da reabilitação, e operando desde a lógica do respeito aos direitos humanos e à promoção da integração social dos jovens.

Neste sentido, se propõe que têm que se estruturarem respostas integrais e integradas, que operem sobre o conjunto de fatores incidentais, ampliando o leque de oportunidades de integração social (acima de tudo no ensino e no emprego) dos jovens, melhorando as qualificações e a preparação dos adultos que trabalham com jovens (professores, policiais, pessoal da saúde, etc.), incidindo nos tomadores de decisões, para priorizar as estratégias de intervenção que melhores resultados têm logrado até o momento (boas praticas), e procurando melhorar a imagem que, a respeito destes temas, transmite a mídia, etc.

O logro de bons resultados nestes domínios pode colaborar com a afirmação democrática e a convivência pacífica em nossos países, e os fracassos que se registrarem particularmente nestas esferas específicas, seguramente impactarão negativamente na dinâmica geral das nossas sociedades.

Palavras-chaves: Jovens; Violência; Prevenção; América Latina.

Youth and violences in Latin-America: Focusing on integrated prevention

· **Abstract:** *Latin-American young men and women are involved, both as victims and as aggressors, in complex situations of violence, motivated by instances of social exclusion. Even though public opinion and decision makers have expressed their concern, the problem has not been faced in its integrity. Nevertheless, lately there have been some innovative experiences that promise results worthy of comparative analysis. The first part of this paper focuses on the analysis of these experiences. The*

second part reflects on the lessons learned and on the suggestions to be derived from them for future efforts in the field, particularly for public policy. The paper is supported on an extensive bibliography and its valuable suggestions take into account the diversity of situations in the region.

Keywords: Young men and women, Youth violence, Latin-America, Violence prevention, Public policy.

-Introducción. –A. Estado de situación y experiencias desplegadas. –B. Lecciones aprendidas y pistas para la acción. –Bibliografía.

Primera versión recibida febrero 26 de 2007; versión final aceptada julio 25 de 2007 (Eds.)

Introducción

Las y los jóvenes de América Latina y el Caribe enfrentan –desde hace décadas- un agudo cuadro de exclusión económica, social, política y cultural, que los mantiene alejados de la dinámica central de nuestras sociedades y los obliga a refugiarse –en muchos casos- en los márgenes de nuestras ciudades y pueblos. Los diagnósticos abundan (Cepal-OIJ, 2004; Cepal, 2000) diferenciando sectores juveniles y situaciones específicas muy diversas, por cierto, pero las respuestas –oportunas y pertinentes- escasean, lamentablemente. En realidad, al contrario de lo que ha ocurrido en las últimas décadas en relación a otros sectores poblacionales (niños y mujeres, por ejemplo) la situación de las y los jóvenes se mantiene igual y/o ha empeorado (en algunos casos notoriamente) respecto al pasado. El *Panorama Social de América Latina* que la CEPAL edita anualmente, por ejemplo, cuenta con indicadores sumamente elocuentes en este sentido (ver www.eclac.cl).

Lo más trágico –probablemente- es que nuestras sociedades no tienen –en general- una clara conciencia sobre las dimensiones y –en particular- sobre las consecuencias que todo esto tiene, y lo que predomina es –más bien- una gran preocupación por la inseguridad pública (en cuyo marco los jóvenes son –lamentablemente- claros protagonistas). En realidad, ni siquiera los tomadores de decisiones (al menos una buena parte de ellos) comprenden cabalmente, que con esta marginación social de las y los jóvenes, perdemos todos (no sólo los propios jóvenes) pues además de exponerlos a complejas

situaciones de riesgo, nuestras sociedades se están privando de contar con los fecundos aportes que éstos y éstas podrían hacer al desarrollo. En un mundo donde la «permanencia del cambio» y la «centralidad del conocimiento» son dos reglas de juego fundamentales, las y los jóvenes están llamados a ser protagonistas (actores estratégicos del desarrollo) pero las condiciones estructurales del funcionamiento de nuestras sociedades los siguen excluyendo (Rodríguez, 2002; Banco Mundial, 2006).

Sin duda, una de las consecuencias directas y de gran visibilidad de esta exclusión social de las y los jóvenes, a todos los niveles, es su creciente presencia en diversas formas de violencia (en su calidad de víctimas y de victimarios) así como en la comisión de diversas clases de delitos (en el marco de las normas legales vigentes) que preocupan cada vez más a toda la ciudadanía, independientemente de sus particulares adscripciones políticas, sociales y/o culturales y de su condición social, más allá –lógicamente- de que estos problemas sean vividos de modos muy diversos en cada caso particular. Los datos disponibles, en algunos casos muy fragmentarios y de dudosa rigurosidad, pero en todos los casos preocupantes, muestran un cuadro sumamente complejo, que urge encarar con decisión y firmeza, pero desde el respeto absoluto a los derechos humanos y procurando la concreción de soluciones que faciliten y promuevan el disfrute de la prosperidad y la democracia a todos y todas (ver Recuadro N° 1).

Recuadro N° 1:

Algunos Datos para Caracterizar el Problema

No es este el lugar ni el momento para realizar un pormenorizado diagnóstico de la situación imperante en la región, pero es preciso –al menos- mencionar algunos de los principales indicadores al respecto. Para ello, importa recordar que –a diferencia de otros sectores poblacionales- las causas de mortalidad y morbilidad entre las y los jóvenes están asociadas claramente a factores sociales, y los indicadores más elevados están concentrados en las denominadas «causas externas» (homicidios, suicidios y accidentes de tránsito).

De acuerdo a las cifras de la OPS (www.paho.org) el tema de los homicidios, en particular, afecta centralmente a países como Colombia, Brasil, El Salvador y Venezuela, con cifras que van del 40 al 65 % del conjunto de las causas de muerte en varones jóvenes, y en tasas que se ubican entre 100 y 200 por mil en estos mismos países. En términos de tendencias recientes, mientras las cifras de Colombia y Brasil disminuyen, las de El Salvador y Venezuela aumentan. Por su parte, los accidentes vehiculares como causa de muerte entre varones jóvenes, también muestran cifras elevadas en Brasil, en Costa Rica, en México, en República Dominicana y en Venezuela, entre otros casos también preocupantes.

En el caso de las mujeres jóvenes, se destacan –por su magnitud- las cifras relacionadas con enfermedades transmisibles en República Dominicana, Panamá y Ecuador, así como las cifras relacionadas con el embarazo, el parto y el puerperio en Nicaragua y Colombia, en un marco donde los indicadores no siempre reflejan con precisión los efectivos alcances de estas complejas dinámicas, en la medida en que los registros cuentan con limitaciones importantes, en muchos casos vinculadas con la falta de declaraciones fidedignas de parte de los propios implicados (familiares de víctimas, por ejemplo).

Como se sabe, detrás de estas cifras hay rostros concretos de jóvenes de toda la región, que aunque tienen rasgos en común, presentan también especificidades importantes. En países como Colombia, estos rostros nos muestran con particular elocuencia el drama de los denominados «niños soldados» (adolescentes reclutados por los ejércitos irregulares) y el no menos grave de los «sicarios» (adolescentes contratados para cometer crímenes en toda clase de circunstancias) (González, 2002; Salazar, 1993), mientras que en la Provincia de Buenos Aires (Argentina) se nos presentan rostros de los denominados «pibes chorros», vinculados a toda clase de delitos (Alarcón, 2003).

En paralelo, en gran parte de Centroamérica, estos rostros nos muestran la situación de jóvenes vinculados al fenómeno de las «maras» o pandillas, que también existen en Brasil (las «gangués»), en México (los «chavos banda»), en varias ciudades

importantes de casi todo el resto de países latinoamericanos (Abaunza & Andino, 2002; Cervino, 2004) y también en Estados Unidos (sin duda, el país donde el fenómeno está más extendido) y hasta en Europa (incluyendo a los «latin king» en España, por ejemplo). En general, estas pandillas han comenzado a desplegarse como espacios de encuentro y protección mutua entre jóvenes excluidos, pero últimamente se han ido vinculando –con diferencias entre países- a diversas formas del delito organizado.

Y en todas partes, estamos ante jóvenes afectados agudamente por la violencia estructural, tanto en los hogares (violencia doméstica) como institucional (violencia carcelaria, violencia en las escuelas, etc.) en contextos de violación reiterada de derechos humanos (Wielandt, 2005) y arrastrando situaciones ya existentes en la infancia (Cisalva, 2005).

Desde este ángulo, en los últimos años se han ido acumulando experiencias innovadoras para encarar estas complejas dinámicas, que comienzan a dar buenos resultados y que importa replicar y ampliar, si lo que se pretende es disminuir los indicadores de violencia y de comisión de delitos, y al mismo tiempo mejorar los niveles de integración social y desarrollo humano inclusivo en nuestras sociedades. Por ello, en la primera parte de este informe, queremos comentar algunas de estas experiencias¹.

Y como lógico complemento, en la segunda parte queremos sistematizar los aprendizajes obtenidos (construyendo una matriz comparativa en materia de respuestas desplegadas) y ofrecer algunas claves para el diseño de respuestas futuras más pertinentes y oportunas en los diferentes contextos nacionales y locales de la región. Naturalmente, dadas las limitaciones de espacio disponible, el análisis se realiza en niveles agregados (en términos territoriales y de sectores juveniles, en particular) que deberían abrirse en un análisis más detallado, del modo en que se hace en otros informes (por ejemplo,

¹ Los informes del Proyecto «Desarrollo Juvenil y Prevención de la Violencia» de la OPS y la GTZ, ofrecen más detalles al respecto (Ver: www.paho.org/CDMEDIA/FCHGTZ/informaciongeneral.htm).

Abramovay et al., 2002; CDC, 2001; Rodríguez, 2006/2007; Vanderschueren & Lunecke, 2004).

A. Estado de situación y experiencias desplegadas

1. Las Respuestas Tradicionalmente Ensayadas Hasta el Momento

Las respuestas tradicionalmente ensayadas hasta el momento –en términos macro- no han podido obtener resultados significativos, y han demostrado ser ineficaces en casi todos los casos conocidos, tanto desde el ámbito gubernamental como desde la sociedad civil.

Así, desde las autoridades públicas, las políticas carcelarias están haciendo crisis en casi todos los casos nacionales (los motines y demás problemas acaecidos en los últimos tiempos así lo atestiguan) y las reformas de tipo legal no han tenido demasiados efectos, en la medida en que sólo han pretendido endurecer las penas previstas, sin cuestionar el enfoque puramente represivo de las mismas. El mejor ejemplo –en su conjunto- son las políticas de «mano dura» y los programas de «tolerancia cero», que no han logrado impactos positivos e incluso han amplificado muchos problemas.

Por su parte, desde los afectados por la violencia, las respuestas se han concentrado en el «atrincheramiento privado» (rejas, alarmas, condominios «militarizados», etc.) en el caso de los «integrados», o en el desarrollo del ejercicio de la justicia por mano propia («juicios sumarios» y linchamientos de «delincuentes», grupos de autodefensa, etc.) en el caso de los «excluidos». Prácticas cargadas -en ambos casos- con ingredientes sumamente perversos.

En el fondo, las respuestas no logran resultados relevantes, porque no atacan más que las expresiones más visibles del fenómeno. Tal como lo señalan diversos estudios, resulta imprescindible asumir que estamos ante un problema estructural, sumamente complejo y enraizado en la propia cultura de nuestros países, superando los enfoques simplistas predominantes hasta el momento, que se limitan al despliegue de respuestas de neto corte «represivo», o al desarrollo de campañas «moralistas» o aún a la asimilación mecánica entre «pobreza» y «delincuencia», postulando al combate a la pobreza como respuesta casi «mágica», desconociendo que hay ciudades pobres sin

violencia y ciudades no pobres sumamente violentas, lo cual desmiente estos simplismos explicativos.

Dicho de otro modo, la pobreza –en sí misma– no puede identificarse como causa mecánica y exclusiva de la violencia. En realidad, sobre la base de un sustrato de violencia, tienen que asociarse otros factores incidentales (presencia de grupos de poder paralelos a la estructura del Estado, conflictos sociales y políticos motivados por agudos cuadros de desigualdad y exclusión social, sensacionalismo de los medios de comunicación, etc.) para explicar con más rigurosidad y sistematicidad los agudos cuadros de violencia vigentes en casi todos los rincones de la región. En lo específicamente relacionado con la situación de las y los jóvenes, esto es sumamente relevante, en la medida en que la exclusión económica, social, política y cultural (y no solo la pobreza) es la que explica los crecientes niveles de involucramiento juvenil en algunos de los cuadros de violencia existentes.

Frente al panorama esquemáticamente descrito, últimamente se han estado intentando respuestas «múltiples», tratando de incorporar articuladamente un amplio conjunto de variables para operar con más probabilidades de éxito. Entre las más relevantes, cabe destacar las siguientes: (i) Programas de Seguridad Ciudadana en Colombia y Uruguay; (ii) Programas de Prevención de la Violencia en las Escuelas (especialmente relevantes en Brasil, Colombia y Perú); (iii) Programas de Justicia Juvenil (el caso «paradigmático» es Costa Rica, pero también funciona en Chile); (iv) Programas de Prevención de la Violencia a través de la Capacitación e Inserción Laboral y de Formación de Multiplicadores (en El Salvador y Honduras, por ejemplo); y (v) Programas de Prevención de la Violencia en el Plano Municipal (especialmente en algunas de las grandes ciudades de la región).

Nos hemos dedicado a analizar con cierta rigurosidad estas experiencias (Rodríguez, 2006), y aunque la lista de preguntas sigue siendo mucho más larga que la de respuestas, puede resultar útil caracterizar esquemáticamente estas experiencias, aquilatando sus aportes y sus limitaciones, a los efectos de extraer las correspondientes lecciones aprendidas. Las páginas que siguen intentan presentar algunos de los principales parámetros al respecto.

2. Programas de Seguridad Ciudadana en Colombia y Uruguay

Desplegados con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) desde finales de los años noventa, los programas de seguridad ciudadana de Colombia y Uruguay han pretendido brindar respuestas modernas e integrales a la problemática de la violencia.

El programa de Colombia, busca apoyar un conjunto de intervenciones orientadas a fomentar la convivencia ciudadana y, prevenir y controlar la violencia urbana. Las intervenciones que se vienen desplegando se articulan con la estrategia de la salud pública de afectar los llamados factores de riesgo. Para operar, el Programa se estructuró en diversos componentes: montaje de un observatorio de la violencia, reforma de la justicia para acercarla al ciudadano, promoción de la convivencia pacífica entre niños y jóvenes, medios de comunicación como promotores de la convivencia ciudadana, modernización institucional y seguimiento ciudadano. La estrategia de implementación se sustentó en una extendida participación ciudadana y de todas las instituciones implicadas.

Aunque todavía no se dispone de evaluaciones sistemáticas de los impactos efectivamente logrados, se coincide en destacar que éstos han sido limitados pero relevantes, alejados –en general- de las expectativas originales al respecto, pero significativos en ciudades como Bogotá (Acero, 2004) y Medellín, donde las estrategias locales – integrales y sostenidas en el tiempo- han logrado impactos importantes. Un complejo conjunto de causas ha incidido –al parecer- para que los resultados positivos no fueran más amplios y generalizados, entre las que se destacan: la persistencia de la crisis económica, las resistencias al cambio de varios de los grupos organizados que se benefician con la dinámica del conflicto, el carácter estructural de los principales componentes de la cultura dominante (fomentadora de la resolución violenta de conflictos), la falta de continuidad en los esfuerzos impulsados en algunos casos concretos, etc.

Por su parte, el programa en Uruguay, se desplegó en el país con los menores niveles de violencia de toda la región. El objetivo global del Programa fue prevenir y tratar la violencia interpersonal, así como disminuir la percepción de inseguridad. Para ello el Programa procuró fortalecer las capacidades institucionales y promover la participación activa de organizaciones de la sociedad civil y de la comunidad,

particularmente la juventud. El Programa se desplegó en Montevideo y el Área Metropolitana, donde se concentran el 55 % de la población y el 80 % de los delitos. En términos de impactos del programa, se aspiraba a disminuir la sensación de inseguridad de la población en un 15 %, disminuir la tasa de delito por rapiña en 5 puntos, disminuir la tasa de homicidio en dos puntos, disminuir la reincidencia de la población reclusa en 10 puntos y disminuir el impacto de la violencia intrafamiliar contra la mujer en otros 10 puntos.

La estrategia de implementación se apartó claramente de los enfoques puramente represivos vigentes, y procuró apoyarse fuertemente en la experiencia de diversos programas que vienen trabajando desde hace tiempo en la esfera de la prevención (sobre todo desde ámbitos no gubernamentales) tratando de ampliar significativamente la cobertura de los mismos y por esta vía lograr impactos más amplios y pertinentes. Se trató, por tanto, de una apuesta sumamente relevante (al igual que la desplegada en Colombia) pero los impactos efectivos, también en este caso han estado por debajo de las expectativas, muy exigentes en términos de indicadores que evolucionan al compás de macro tendencias estructurales, de difícil manipulación desde programas como el que estamos comentando (BID, 2004).

3. Prevención de la Violencia en las Escuelas

Adicionalmente, se han desplegado respuestas específicamente centradas en la *violencia en la escuela*, con quienes permanecen e interactúan cotidianamente en los establecimientos escolares. Los estudios comparados han demostrado la gravedad de estos problemas y la pertinencia de varias de las respuestas implementadas.

Al parecer, las respuestas más asentadas en «políticas públicas» propiamente dichas, se están desarrollando en Brasil (Programa Paz en las Escuelas, en funcionamiento desde 2000), en Colombia (Política Educativa para la Formación Escolar en Convivencia, establecido en el año 2001) y en Perú (Programa de Cultura de Paz, Derechos Humanos y Prevención de la Violencia, instalado en el año 2002). Pero existen muchos otros, quizás más acotados, pero igualmente pertinentes, de acuerdo a los «catastros de programas y proyectos» que se han confeccionado últimamente (Avalos, 2003).

¿Cuáles son las claves en estas materias? De acuerdo al análisis de

Avalos (2003), de los 37 programas analizados (correspondientes a ocho países de América del Sur), más de la mitad están orientados por una concepción amplia de la prevención de la violencia (abarcando temas de convivencia escolar, derechos humanos, paz, desarrollo de habilidades, etc.), varios se centran en la resolución pacífica de conflictos y el desarrollo de capacidades de «mediación», y en casi todos los casos, se trata de involucrar a una amplia gama de actores institucionales, procurando articular respuestas y generar sinergias que sustenten el trabajo de todos. En este marco, se procura acercar al máximo la «cultura juvenil» y la «cultura escolar», dos «mundos» entre los que existe –en general- un gran abismo. La participación de los propios niños y adolescentes resulta fundamental, desde todo punto de vista.

Algunos de los factores claves identificados como variables fundamentales para obtener impactos relevantes y efectivos en este marco, son: (i) medidas de democratización de la gestión al interior de las escuelas; (ii) establecimiento de relaciones positivas entre alumnos y profesores; (iii) preparación del profesorado y de los alumnos para enfrentar situaciones de conflicto; (iv) procesamiento sistemático y proactivo de los problemas identificados, evitando la «impunidad» y la no resolución de conflictos; y (v) involucramiento activo de la familia y la comunidad en el tratamiento de los conflictos escolares.

En la misma línea, se ha constatado la existencia de caminos convergentes que –en su conjunto- brindan bases sólidas para operar: (i) el camino cognoscitivo que incorpora en el currículo temas sobre valores, civismo, democracia y derechos humanos, generalmente transversales; (ii) el camino de los currículos ocultos que se perciben en la gestión pedagógica y escolar, en línea con los contenidos curriculares explícitos; (iii) el camino de la calificación en el ámbito de las relaciones sociales y humanas, sustentadas en la tolerancia y el respeto mutuo; (iv) el camino del aprendizaje de técnicas adecuadas de resolución de conflictos interpersonales; y (v) el camino de las iniciativas escolares de paz y convivencia, haciendo un uso positivo e intensivo de medios masivos de comunicación.

En su conjunto, aprendizajes relevantes que deberían ser tenidos en cuenta para diseñar y/o reformular programas y proyectos en estos dominios en el futuro.

4. Las Escuelas Abiertas de Brasil

La experiencia de «Escuelas Abiertas» de Brasil, por su parte, pensada como una estrategia de prevención de la violencia juvenil, y de la que participaban hasta el año pasado unos 1.500 colegios, involucrando a 500.000 adolescentes y jóvenes, en los Estados de Bahía, Pernambuco, Río de Janeiro, San Pablo y Mato Grosso, ahora se está generalizando a todos los establecimientos educativos del país.

La idea es muy simple: abrir las escuelas básicas y medias los fines de semana y días feriados, para realizar actividades recreativas, lúdicas, culturales y deportivas con los adolescentes y jóvenes de las comunidades circundantes, de las que provienen los alumnos que asisten regularmente a dichos colegios, y en donde habitan –también– los muchos desertores del sistema educativo, que no encuentran en la educación los elementos que respondan a sus expectativas de integración social (preparación para el ingreso al mercado de trabajo, para el ejercicio de derechos ciudadanos, etc.).

Los criterios utilizados para incluir escuelas en esta experiencia son muy simples: que exista una baja oferta de entretenimiento en la comunidad circundante (las zonas más deprimidas de los centros urbanos donde se trabaja) y que existan altos índices de violencia en la escuela y en la comunidad. La experiencia acumulada muestra que los índices de violencia disminuyen, al tiempo que se produce un retorno importante de «desertores» a la dinámica educativa regular de los colegios en los que opera el programa.

En Recife, Estado de Pernambuco, por ejemplo, los índices anuales de peleas con armas de fuego entre los alumnos de las escuelas participantes, cayeron de 51 a 5,1 por 100.000 jóvenes, mientras que los asaltos cayeron de 196 a 51,3, y el uso de drogas de 136 a 51 (siempre por 100.000 jóvenes). En promedio, un 60 % de reducción de la violencia, y aunque no puede establecerse un vínculo mecánico entre implementación del programa y reducción de los indicadores de violencia, lo cierto es que los impactos son tan visibles como relevantes (Waiselfisz & Maciel, 2003; Abramovay (coord.), 2003).

Las «claves» del éxito parecen tan simples como relevantes:

- en la medida en que jóvenes y comunidades se «apropian» de las instalaciones educativas (las sienten como propias) en lugar de atacarlas las defienden;

- en la medida en que las escuelas se vuelven «amigables», se generan sinergias que fomentan el retorno de los «desertores»;
- en la medida en que se brindan herramientas de «educación para la vida» (y no sólo se transmiten «saberes» ajenos y de dudosa utilidad práctica en contextos de exclusión) se generan mayores «empatías» entre y con los actores implicados en el proceso educativo.

La lista podría hacerse más larga, pero estos argumentos son más que suficientes para legitimar una metodología que –además– implica inversiones razonables y de alto impacto.

5. Prevención de la Violencia desde los Municipios

Por otra parte, en los últimos tiempos se han multiplicado –también– las *respuestas que se intentan brindar desde los municipios*. El Banco Interamericano de Desarrollo ha realizado un «catastro» de los programas más relevantes, identificando 60 de ellos, correspondientes a 15 países de la región, incluyendo (i) programas de prevención de la violencia familiar, (ii) defensorías de la niñez y la adolescencia; (iii) programas de atención a víctimas de maltrato y violencia doméstica; (iv) programas de apoyo al acceso a la justicia para poblaciones excluidas; (v) programas de mejoramiento de la infraestructura comunitaria; (vi) instalación de comisarías de la niñez y la mujer; (vii) programas de intercambio de armas por mejores condiciones de vida; (viii) aprobación y difusión de códigos de orden público; (ix) programas de acercamiento entre la comunidad y la policía (en el marco de reformas que fomentan la policía comunitaria); y (x) servicios telefónicos de consulta y apoyo ante problemas relacionados con la violencia; entre otros (BID, 2003).

Entre los principales problemas a enfrentar –comunes a casi todas las experiencias reseñadas– se destacan las evidentes consecuencias que han tenido últimamente los crecientes procesos de segregación urbana (diferenciación cada vez más fuerte entre barrios ricos y barrios pobres, distribución desigual de servicios en las diferentes zonas de la ciudad, etc.) y la correspondiente «apropiación» de los espacios públicos (parques, plazas, esquinas, etc.) por parte de las y los jóvenes excluidos, que no cuentan con infraestructura propia, a excepción de los que están incorporados a la dinámica escolar o vinculados a

instituciones religiosas o deportivas (entre otras). El tema ha sido analizado por diversos especialistas (Saraví, 2004; Katzman & Retamoso, 2005) y tiene aristas sumamente complejas, que no se pueden desconocer.

Las principales «lecciones aprendidas» de estos programas y proyectos locales (Banco Mundial, 2003) parecen ser las siguientes:

- más que la pobreza, lo que parece incidir directamente en el desarrollo de problemas con jóvenes excluidos es la falta de normas claras de funcionamiento comunitario (niveles bajos de «capital social»);
- si la gente cuenta con respaldos para enfrentar sus problemas, se siente más segura y colabora más activamente en el combate a la violencia;
- calles bien iluminadas, servicios regulares de transporte, limpieza urbana y espacios abiertos adecuados, son un sustento fundamental en el combate a la violencia;
- los diálogos fluidos entre vecinos y policía brindan más confianza al momento de enfrentar problemas en materia de inseguridad pública;
- la «visibilización» de algunos problemas (violencia doméstica, por ejemplo) ayuda a cambiar las mentalidades dominantes en las personas y las familias y esto colabora claramente en el plano general.

6. Capacitación Laboral y Formación de Multiplicadores

Por otro lado, se han desplegado importantes esfuerzos desde la *capacitación y la inserción laboral de jóvenes*, junto con la *formación de multiplicadores jóvenes*, como dos estrategias convergentes que se retroalimentan mutuamente, en la medida en que se asume que los jóvenes son –a la vez– beneficiarios y actores de la prevención de la violencia.

Una de las experiencias destacadas en estas materias, es la que se viene implementando en El Salvador, en el marco de diversas iniciativas particulares (no siempre bien articuladas) que incluyen esfuerzos de organismos no gubernamentales (el Polígono Industrial Don Bosco, por ejemplo) y el activo respaldo de algunos organismos internacionales (el Pnud y Unicef, por ejemplo), trabajando en coordinación con organismos del Estado (Consejo de Seguridad

Pública, Secretaría de la Juventud, etc.). Los impactos logrados han sido muy significativos (con tasas de reincidencia en la comisión de delitos –por ejemplo- muy bajas entre los jóvenes participantes) y las sistematizaciones disponibles (Cuerno, 2004, a y b) identifican varias «claves» de éxito, entre las que se destacan:

- la formación laboral debe centrarse en oficios y destrezas de directa e inmediata utilidad práctica en el marco de la vida cotidiana de las y los jóvenes participantes;
- junto con la capacitación laboral, hay que brindar formación social en términos de valores y habilidades para la vida;
- se debe trabajar intensamente en el acompañamiento de los procesos de inserción laboral de las y los jóvenes, sabiendo que son caminos de ida y vuelta, plagados de obstáculos a enfrentar y superar;
- la capacitación debe ir acompañada de una práctica laboral real, que genere ingresos para las y los jóvenes;
- hay que fomentar empatías fuertes entre instructores (no docentes) y jóvenes, donde los primeros puedan ser «referentes» en muchos planos simultáneamente y no simples transmisores de saberes y destrezas; y
- hay que fomentar al máximo las actividades «de joven a joven», apoyando el desarrollo de liderazgos, capacitando multiplicadores jóvenes, respaldando los procesos grupales (más que los procesos individuales), etc.

Estudios centrados en experiencias similares en Honduras (Caldera & Landaverde, 2005) llegan a conclusiones similares. Otro tanto puede decirse de varias experiencias de formación de multiplicadores o animadores juveniles, vinculadas con la promoción de formas diversas de participación ciudadana, como las relacionadas con la vigilancia ciudadana en Perú (Vásquez, 2004) y/o con el presupuesto participativo en varios países de la región, que aportan espacios significativos para la formación y la participación juvenil, en su calidad de ciudadanos, colaborando en términos de su «reconocimiento» social.

7. Los Sistemas de Justicia Juvenil

Otro ángulo para encarar estos desafíos, es el constituido por las medidas adoptadas en el terreno de la atención a las y los adolescentes en conflicto con la ley. El caso de Costa Rica ha sido pionero en materia de enfoques modernos, sustentados en el más pleno respeto a los derechos humanos, y recientemente Chile se ha sumado a estas dinámicas.

En el caso de la *experiencia costarricense en materia de responsabilidad penal de adolescentes y jóvenes*, estamos ante un enfoque que se aparta sustancialmente de las prácticas vigentes en toda la región en las últimas décadas y procura funcionar en base a un modelo sustentado en la Convención Internacional de los Derechos del Niño (aplicable a todos los menores de 18 años y que los toma como sujetos de derechos, y no como simples personas en situación irregular, a las que hay que proteger) siguiendo el camino que abrió en 1990 la aprobación del Estatuto del Niño y el Adolescente de Brasil.

El modelo de justicia de responsabilidad penal de Costa Rica – según el representante de Unicef en ese país- tiene la virtud de haber contribuido a dirimir de una manera bastante clara un antiguo conflicto conceptual y jurídico, que arrastraban las viejas doctrinas jurídicas y sociales sobre niñez y adolescencia. Nos referimos –acota- a la Doctrina de la Situación Irregular, la cual colapsó en el plano operativo y conceptual, debido a la ineficacia de sus instituciones y a sus limitaciones teóricas. En el pasado, la combinación ingrata entre los conceptos de ‘situación irregular’, ‘protección’, ‘pedagogía’ y ‘justicia’, condujo a la aprobación de legislaciones y al diseño de instituciones que confundían la administración de justicia con la administración de programas sociales (González & Tiffer, 2000).

Como lo destacara Emilio García Méndez en el mismo libro,

el principio general que interesa poner en evidencia, consiste en la diversidad del tratamiento jurídico con base en la faja etárea. Así, los niños no sólo son penalmente inimputables, sino que además resultan penalmente irresponsables. En el caso de comisión por un niño de actos que infrinjan las leyes penales – acota este destacado especialista- solo podrán corresponder –

eventualmente- medidas de protección. Por el contrario, los adolescentes, también penalmente inimputables resultan, sin embargo, penalmente responsables. Es decir, responden penalmente –en los exactos términos de leyes específicas- de aquellas conductas posibles de ser caracterizadas como crímenes, faltas o contravenciones (idem).

Estamos, por tanto, ante una experiencia que está dando frutos muy positivos, a pesar del corto tiempo de vigencia (la Ley de Justicia Penal Juvenil fue aprobada en 1996). Las grandes ventajas de este nuevo instrumento jurídico, parecen radicar en la especificación de penas acordes con la dimensión de los «delitos» cometidos, la puesta en funcionamiento de establecimientos autónomos para la reclusión de adolescentes (especialmente los que cometen delitos por primera vez), el énfasis en la recuperación (y no en el simple castigo) con que dichos establecimientos funcionan, y el establecimiento de medidas alternativas a la reclusión (aún la autónoma o separada de los establecimientos carcelarios para adultos) como lo son las diversas formas de «libertad asistida» que se aplican con el apoyo de instituciones públicas y privadas especializadas.

B. Lecciones aprendidas y pistas para la acción

1. Análisis Comparado de las Experiencias Comentadas

En su conjunto, estamos hablando de experiencias innovadoras sumamente valiosas, que están avanzando y ya están brindando respuestas pertinentes y oportunas a tener en cuenta, pero presentadas de este modo, pueden aparecer como muy dispersas e inconexas. Por ello, sería útil estructurar algún esquema más articulado, y al respecto, una posible «clasificación» (valorando los aportes de éstas y otras experiencias similares a los efectos de visualizar con mayor claridad las «pistas» a seguir en el futuro) podría sustentarse en el siguiente esquema gráfico (ver Recuadro N° 2) donde se cruzan «experiencias» (exitosas, innovadoras y cuestionables) con «niveles de atención» (primaria, secundaria y terciaria).

Recuadro N° 2:**Tipología de Programas sobre Jóvenes y Violencia:
Niveles de Intervención y Grados de Éxito Alcanzados**

	Experiencias Exitosas	Experiencias Innovadoras	Experiencias Cuestionables
Atención Primaria	Escuelas Abiertas de Brasil (Unesco– Ministerio Educación) Fomento de Cultura de Paz en Escuelas (Unesco y Asociados)	Participación Juvenil en Procesos de Presupuesto Participativo Participación Juvenil en Control Social de Políticas Públicas	Campañas “Moralizadoras” a Través de Medios Masivos de Comunicación y de la Educación Formal
Atención Secundaria	Capacitación e Inserción Laboral de Jóvenes Vulnerables	Participación Juvenil en Experiencias de Desarrollo Local y Comunitario	Casas de la Juventud y Clubes Juveniles para “Potenciales Delinquentes”
Atención Terciaria	Sistema de Justicia Juvenil y Medidas Alternativas a la Privación de Libertad en Costa Rica	Sistemas Modernos de Privación de Libertad a Adolescentes en Conflicto con la Ley	Programas de “Mano Dura” y de “Tolerancia Cero” en Centroamérica

Notas Aclaratorias: **Atención Primaria:** Consiste en las medidas más generales y difusas que tienden a operar mucho antes que ocurran los hechos delictivos, promoviendo acciones de no violencia y el incentivo de caminos alternativos al delito y la violencia. **Atención Secundaria:** Las políticas y los marcos legales se enfocan a desarrollar medidas centradas en las respuestas más inmediatas a los actos de violencia, dirigidas a grupos o individuos ligados a pandillas juveniles o a grupos similares. **Atención Terciaria:** Las políticas y marcos legales se orientan a intervenciones centradas en la atención a largo plazo, con posterioridad a los actos violentos, e intentos por reducir los traumas o la discapacidad de larga duración. **Experiencias Exitosas:** Son aquellas que han sido probadas y evaluadas científicamente y han mostrado resultados e impactos satisfactorios en los jóvenes beneficiarios, en un número suficiente de casos. **Experiencias Innovadoras:** Son aquellas que han sido ensayadas y evaluadas de manera preliminar, y han mostrado buenos resultados, pero todavía se carece de un número suficiente de casos. **Experiencias Cuestionables:** Son aquellas que han sido ensayadas y evaluadas, en un número suficiente de casos y se ha constatado que no reúnen las condiciones mínimas necesarias como para ser consideradas experiencias exitosas o buenas prácticas.

Fuente: Ernesto Rodríguez *Políticas Públicas y Marcos Legales para la Prevención de la Violencia Relacionada con Adolescentes y Jóvenes: Estado del Arte en América Latina 1995-2004*. OPS-GTZ, Lima 2006.

Como puede apreciarse, las experiencias sustentadas en enfoques preventivos logran más y mejores impactos que las estrategias puramente represivas o «moralistas». Esto es sumamente relevante, al momento de diseñar respuestas alternativas a futuro para la región.

2. El Fracaso de los Programas de «Mano Dura»

En este marco general, importa destacar –en particular- el fracaso de los programas de «mano dura», implementados sobre todo en Honduras, El Salvador y Guatemala, inspirados en buena medida en los programas de «tolerancia cero» implementados sobre todo en Estados Unidos (en particular, en Nueva York). En este enfoque, la «tolerancia cero» se expresó en la consigna de no tolerar la comisión de ningún tipo de falta, ni siquiera las más mínimas (como escribir paredes o ensuciar calles) pues se parte del supuesto de que resulta muy difícil fijar límites entre «delitos permitidos» y «delitos a combatir». Si se toleran los primeros –se ha sostenido- no se podrán evitar los segundos.

El enfoque, lo suficientemente simple como para poder ser transmitido fácilmente a todos los niveles (tomadores de decisiones y opinión pública) aparentemente tuvo éxito, al menos a juzgar por las estadísticas policiales de la ciudad que demostraron que durante su aplicación los niveles de delito bajaron notoriamente. Una gran campaña mediática apoyó sistemáticamente esta interpretación, tan simplista como el mismo enfoque pregonado, pero no logró demostrar efectivamente lo que se pretendía. En rigor, los principales estudios especializados en estas temáticas han demostrado que la relación causa - efecto establecida, no es correcta. De hecho, la violencia bajó en varias ciudades norteamericanas, donde la «tolerancia cero» jamás se aplicó, incluyendo Los Ángeles, donde ocurrió todo lo contrario.

En realidad, los niveles delictivos disminuyeron por causas más generales y no por efecto de la «tolerancia cero». Así, en la explicación de estos fenómenos influyeron decisivamente algunas tendencias estructurales de la propia dinámica demográfica estadounidense (disminución sistemática del número de niños y jóvenes, envejecimiento de la población, etc.) junto con la dinámica económica de la época (expansión sostenida, pleno empleo, etc.) que llevó a hablar a destacados economistas de «los felices noventa» (Stiglitz, 2003). En particular, economistas como Levitt (Levitt & Dubner, 2005) han

demostrado que el factor más directamente asociado con la disminución del crimen en los noventa, fue la despenalización del aborto implantada quince años antes en varios estados.

La «tolerancia cero» fue solo una campaña mediática, desplegada muy astuta y oportunamente para otros fines, más directamente relacionados con campañas electorales y con enfoques estratégicos ligados al control social, pero que no tuvo –en realidad- ninguna influencia en la disminución de los delitos en Nueva York. Algo similar ocurrió en otras ciudades de Estados Unidos y otros países altamente industrializados, pero no hace falta analizarlas en detalle, pues la lógica interpretativa aquí expuesta se aplica a todos los casos.

En Centroamérica, la «tolerancia cero» se transformó en «mano dura» con fines –en principio- puramente electorales, y en este plano dio muy buenos resultados a sus impulsores, pero fracasó notoriamente en términos de aplicación efectiva. De hecho, los estudios del IUDOP en El Salvador demuestran que la violencia aumentó en los últimos años (a partir de la vigencia de la «mano dura») y otro tanto ocurrió en Honduras hasta muy recientemente. La explicación es muy simple: como lo sostiene el sentido común, «la violencia engendra la violencia». La «mano dura» hizo que las maras respondieran con más virulencia a los ataques recibidos, y ello a su vez produjo el aumento de la violencia institucional, alimentando un círculo vicioso del que resulta muy difícil salir.

3. Coexistencia de Diversos Enfoques Estratégicos

Un aspecto adicional particularmente relevante, al momento de intentar diseñar respuestas pertinentes y oportunas para el futuro, es el vinculado con los enfoques estratégicos que han coexistido en la dinámica de las políticas y los programas puestos en práctica, y que conviene presentar -esquemáticamente- diferenciando al menos los enfoques centrados en la «seguridad ciudadana», en la «salud pública», en los «derechos humanos» y en los «costos» de la violencia y su correspondiente tratamiento.

En cuanto al *enfoque de seguridad ciudadana*, resulta evidente que el mismo observa el complejo vínculo entre jóvenes y violencia con un importante sesgo simplificador. En este enfoque, la presencia activa de jóvenes en escenarios de violencia genera conflictos con la legalidad establecida, entrando en colisión con los derechos establecidos a nivel

de las personas, las familias y las comunidades. Aunque avanzaron en la comprensión del fenómeno de la violencia, sus logros efectivos han estado lejos de los objetivos definidos en la etapa de diseño. Al parecer, las principales explicaciones se relacionan con la escasa posibilidad de romper efectivamente con el patrón que asimila violencia y conflicto y con las inercias –difíciles de romper en la práctica- con las que operan las principales instituciones relacionadas con estas dinámicas (especialmente la policía y la justicia).

Por su parte, el *enfoque de salud pública* postula claramente la necesidad de superar resueltamente dichas limitaciones, insistiendo en que se debe actuar decididamente sobre los principales *factores de riesgo* (limitándolos al máximo) y sobre los principales *factores protectores* (ampliándolos y consolidándolos al máximo). Este enfoque ha logrado concretar importantes aportes al diseño de políticas públicas en estos dominios, pero también ha enfrentado limitaciones importantes, en la medida en que los factores asociados que –en general- son tenidos en cuenta, no incorporan los aspectos más directamente vinculados con el poder (especialmente económico y político) que generalmente tienen una influencia decisiva en el desarrollo de las diferentes formas de violencia.

Desde otro ángulo, el *enfoque de derechos humanos*, mira estas mismas dinámicas desde otra óptica totalmente diferente. A riesgo de simplificar en exceso, podría decirse que el enfoque tiene un marcado sesgo «legalista», con componentes ampliamente positivos pero a la vez con algunos componentes exageradamente simplistas. Esto es así, en la medida en que el enfoque se construye sobre la base de la legislación nacional e internacional vigente, y se desarrolla con base en la supervisión permanente y sistemática del cumplimiento de las normas establecidas, acompañando la labor fiscalizadora con una función permanente de denuncia de las violaciones que se puedan estar cometiendo en cada caso particular.

Finalmente, los *enfoques más «económicos»*, se han tratado de centrar en los costos de la violencia y en la interpretación económica de las actitudes de los delincuentes. Si bien aportan dimensiones relevantes al análisis (comparando costos de diversas políticas públicas, por ejemplo) el enfoque está exageradamente centrado en el tema de los «incentivos y desincentivos económicos», con lo cual, los aportes que realiza se ven al mismo tiempo limitados, si se los considera aisladamente de los otros aportes reseñados. Hace falta –por tanto-

formular esquemas integrales, que incorporen los aportes de todos estos enfoques, minimizando –al mismo tiempo- sus principales limitaciones.

4. Heterogeneidad de Situaciones: Bases para una Tipología

Otro ángulo desde el que hay que mirar rigurosamente estas dinámicas, es el que permite observar las diferencias existentes entre países y regiones en América Latina. En este sentido, importa distinguir –al menos- tres conjuntos de situaciones particulares, que aunque tienen rasgos comunes entre sí, se diferencian nítidamente y caracterizan así, genéricamente, realidades propias de las diversas sub-regiones del continente.

Por un lado, las situaciones típicas del Cono Sur se definen –en esencia- en términos de consecuencias de los procesos de *desindustrialización* ocurridos durante las últimas décadas del siglo XX. En este marco, la exclusión se expresa en términos de «salida» de la «sociedad integrada», y ello ocurre en el contexto de una importante «memoria» de inclusión social previa, y en medio de una gran convocatoria al consumismo desenfrenado, una combinación explosiva, en la medida en que se cuenta con una «cultura» que permite «imaginar» altos niveles de consumo, con ingresos que no permiten concretarlos efectivamente. El resultado, es una gran frustración, que fomenta el despliegue de vías de escape por la senda del desarrollo de prácticas al margen de la legalidad establecida para poder contar con los ingresos que permitan concretar aquellos altos niveles de consumo (Alarcón, 2003; Isla & Miguez (coords.), 2003; Kessler, 2004).

Por otro lado, se podrían caracterizar las realidades propias de la mayor parte de la región centroamericana, aludiendo a la determinante incidencia de los procesos de guerra y paz en las dinámicas más específicamente vinculadas con la violencia relacionada con jóvenes. En este caso, estamos ante sociedades altamente desiguales, con rasgos marcadamente autoritarios en sus dinámicas básicas, y en cuyo marco se enfrentaron sectores sociales y políticos de diverso signo, como parte de la dinámica de los procesos de distribución y control del poder. La violencia relacionada con jóvenes guarda estrecha relación –sobre todo- con las dinámicas perversas del post-conflicto (que empujan a los jóvenes a incorporarse a diversas formas de delito y violencia) y con los fuertes flujos migratorios. Ambos procesos contribuyen claramente

a la formación y al desarrollo de las «maras» o pandillas juveniles (Varios Autores, 2003, 2004 y 2005).

Por último, un tercer conjunto de situaciones actualmente en desarrollo en los países más grandes de la región (Brasil, México y sobre todo Colombia) se sustentan en el desarrollo de poderes paralelos a los legalmente establecidos, en el marco de arraigados conflictos con grandes componentes étnicos y raciales. El conflicto armado colombiano es el paradigma de este «tipo» de procesos, y en su seno se despliegan agudos enfrentamientos por el control del territorio, a lo que se suma la «contribución» del narcotráfico. En este mismo contexto podrían ubicarse los conflictos por el acceso a la tierra y las perversas dinámicas del narcotráfico en Brasil, así como en México, tanto en los conflictos étnicos desatados en la frontera sur (en Chiapas) como en los conflictos desatados en la frontera norte, donde el narcotráfico se ha instalado con fuerza, cruzado con la dinámica de la industria de exportación ubicada en «zonas francas», bajo la modalidad de las «maquilas».

Las posibilidades de encarar respuestas alternativas en el futuro, estarán fuertemente determinadas por las condiciones estructurales en las que se desarrollan los respectivos procesos en el dominio de la violencia relacionada con adolescentes y jóvenes.

5. ¿Qué Hacer?: Algunas Pistas para la Acción Futura

El recorrido realizado, permite extraer –finalmente- algunas conclusiones que pueden ayudar a visualizar más acertadamente los temas que estamos analizando, y por esta vía, colaborar con el diseño de respuestas alternativas a ser implementadas en el futuro. Más allá de muchas otras que se podrían incluir, aquí importa destacar las siguientes:

1. *Mientras que las preocupaciones de la opinión pública están centradas en el fenómeno de las pandillas (los jóvenes como victimarios), la realidad muestra claramente que lo realmente preocupante es la violencia doméstica y la violencia institucional (los jóvenes como víctimas). «La familia y las instituciones del Estado son los principales espacios en que los niños, las niñas y las y los adolescentes latinoamericanos viven situaciones de violencia». Esta ha sido la principal conclusión de la Consulta*

Regional de América Latina sobre Violencia en Niños, Niñas y Adolescentes celebrada en Buenos Aires entre el 30 de mayo y el 1 de junio de 2005, organizada por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas, Unicef y la Cepal, en el marco del «Estudio del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la Violencia contra los Niños» (presentado posteriormente a la Asamblea General) de acuerdo a un comunicado de prensa publicado en el sitio web de Unicef (www.unicef.org) al cierre de la consulta. Estamos ante un «iceberg» que muestra solo una parte (muy menor) del problema real.

2. *Aún circunscribiéndonos al fenómeno de la violencia juvenil, es evidente que las condiciones del entorno son determinantes de su vigencia y su desarrollo, por lo cual, resulta imperioso actuar sobre dicho entorno, resueltamente.* «Las comunidades en donde florecen las pandillas son aquellas en las cuales el único contacto relativamente directo con las autoridades nacionales o locales son los cuerpos de seguridad y de orden, la policía y el ejército (...) Son lugares en donde el brazo social del Estado es muy débil, en donde los servicios sociales y las instituciones de asistencia a los más necesitados están igualmente abandonados y son mantenidos con escasez y mala calidad de personal y de recursos. Son también lugares donde se mezcla una importante cantidad de organizaciones de asistencia que llevan discursos de esperanza entremezclados con fundamentalismo religioso, que intentan resolver el problema mediante conversiones personales y no mediante la transformación de las condiciones de vida de la gente. Las comunidades afectadas por las pandillas son también lugares donde reina la inestabilidad residencial, en donde personas y familias vienen y van en busca de mejores condiciones de vida; en donde las familias deben separarse para poder sobrevivir y en donde las y los jóvenes y las niñas y los niños son socializados en la calle, porque no hay nadie quien los atienda dentro del hogar. Son también lugares en donde los miembros más jóvenes son entregados a la calle porque la vivienda no es lo suficientemente amplia para albergar siempre a todos. Las comunidades afectadas por las pandillas son fundamentalmente lugares en donde la gente debe sobrevivir cotidianamente por su propia cuenta, con la indiferencia de quienes le rodean. Así, cualquier intervención integral sobre el

problema de las pandillas pasa por atacar estas condiciones que mantienen desarticuladas a las comunidades» (Varios Autores, 2004, pp. 323-324).

3. *Las respuestas deben ser –ante todo- integrales, y deben apoyarse fuertemente en el denominado «capital social», combinando los cuatro tipos de enfoque más utilizados al respecto: la perspectiva comunitaria, la perspectiva de redes, el enfoque institucional y el enfoque de sinergia.* «En el primero, la perspectiva comunitaria, el capital social se aborda en términos de la actividad asociativa y organizativa dentro de la comunidad, y se asume que mientras más organizada esté la comunidad, es mejor su funcionamiento. En el enfoque de redes, se suele examinar más como diferentes combinaciones de capital social, esto es, diversas formas de interacción social, pueden generar resultados positivos o resultados negativos. La perspectiva institucional, por su parte, pone el énfasis en los aspectos políticos, legales e institucionales del entorno de la comunidad, los cuales son vistos como claves para evaluar la eficiencia de las redes comunitarias. En otras palabras, el capital social depende del contexto institucional. El enfoque de sinergia –finalmente- intenta vincular las perspectivas de redes institucionales, reconociendo la complementariedad potencial de las instituciones del Estado y las redes sociales en la creación de capital social; es decir, se estudia como el entorno institucional se relaciona con las redes para mejorar la eficiencia del desempeño comunitario» (idem, pp. 47-48).

4. *Es imprescindible evitar el aislamiento social de las y los jóvenes, incorporándolos a dinámicas más amplias y abarcativas, sobre todo en términos de participación y ejercicio de derechos, desde una perspectiva ciudadana.* Por tanto, no basta con trabajar en el «empoderamiento» de las y los jóvenes, si ello no se realiza desde una perspectiva integral pensada en términos de construcción de ciudadanía. Hay que evitar el trabajo centrado exclusivamente en la construcción de espacios específicos para la participación juvenil (Casas de la Juventud, Clubes Juveniles, Tarjeta Joven, Parlamento Joven, etc.), incorporando una perspectiva generacional (emulando la perspectiva de género impulsada por los movimientos de mujeres) en todas las políticas públicas. Desde este ángulo, es más relevante el involucramiento dinámico y efectivo de las y los jóvenes en iniciativas más amplias

(presupuesto participativo, control social de políticas públicas, organización comunitaria, etc.) junto con la estructuración de programas que acompañen el «ciclo de vida» de las personas en todas las políticas públicas relevantes, evitando los «vacíos» e «inconsistencias» actualmente existentes (por ejemplo, los programas de alimentación escolar vigentes en la enseñanza básica que se eliminan de plano en la enseñanza media). El desarrollo de programas de voluntariado juvenil, integrados dinámicamente a las grandes políticas públicas (evitando su utilización para contar con «mano de obra barata» al respecto) puede ser una respuesta pertinente en este sentido. Los espacios específicos pueden seguir siendo útiles y muy necesarios (sobre todo para adolescentes que necesitan y buscan espacios de «continentación» y de «diálogo entre pares»), pero se deberían extremar los cuidados para evitar nuevos mecanismos de «reclusión» y «aislamiento» juvenil, dotándolos de estrategias, recursos y herramientas que fomenten sistemáticamente su apertura a la comunidad circundante y su integración efectiva a dinámicas más abarcativas e integrales. Los estudios comparados que hemos realizado en 20 ciudades de América del Sur sobre organizaciones y movimientos juveniles recientemente (Rodríguez (Coord.), 2005) muestran con particular elocuencia la relevancia de estos enfoques.

5. *Este amplio y complejo conjunto de desafíos, obliga a trabajar intensamente en el fortalecimiento y la modernización de la gestión de las principales instituciones implicadas, en particular, con la policía, la justicia y las instituciones de protección a la infancia y adolescencia.* En relación a la policía, parece evidente que habrá que trabajar intensamente para cambiar la mentalidad dominante que ve en cada adolescente pobre un delincuente en potencia, al que conviene vigilar y castigar a los efectos de prevenir males mayores. Para la inmensa mayoría de los adolescentes y jóvenes, la policía es un peligro del que hay que cuidarse, y no una institución a la que se puede recurrir para obtener protección. Respecto de la justicia, parece claro que el principal desafío tiene que ver con sus capacidades para asegurar la vigencia de los derechos humanos y de las leyes establecidas. En dicho marco, otro desafío central –más acotado– se vincula con las diversas respuestas que se brindan a los adolescentes en

conflicto con la ley, esfera en la cual, la reclusión ha mostrado serias limitaciones, y las medidas no privativas de libertad han mostrado mejores impactos. Las instituciones de protección a la infancia, por su parte, tienen un doble desafío: por un lado, deberán asumir con más decisión y consecuencia la atención de las y los adolescentes, y por otro, deberán asumir que los enfoques tradicionales, centrados en la ejecución del ciclo completo de los programas desde prácticas monopólicas, ya no tienen fundamento ni viabilidad, abriéndose a la concertación de esfuerzos con una amplia gama de actores gubernamentales y no gubernamentales, operando más descentralizadamente.

6. *Es imprescindible trabajar en el dominio de los medios masivos de comunicación, pues ni el mejor de los programas promocionales logrará los impactos masivos que tienen estos medios.* Todos los estudios conocidos coinciden en señalar que éstos perjudican en gran medida los esfuerzos promocionales, en la medida en que destacan sistemáticamente las «malas noticias» (al parecer, las buenas noticias no son noticia), estigmatizan sistemáticamente a los jóvenes pobres en la forma en que presentan las noticias policiales, difunden sistemáticamente imágenes de violencia (como un recurso legítimo para «mantener el orden público» y para «sobrevivir en la jungla de cemento») y difunden sistemáticamente publicidad relacionada con el consumo de drogas legales (alcohol y cigarrillos) que se centra cada vez más claramente en adolescentes y jóvenes. Por si fuera poco -especialmente la televisión- difunden «estilos de vida» consumistas, que alientan sistemáticamente a contar con toda clase de artículos superfluos, fomentando toda clase de «vías» para obtenerlos (endeudamiento irresponsable, robos, etc.). Afortunadamente, también contamos con «buenas prácticas» en estos dominios. Experiencias como las de la Andi (Agencia de Noticias sobre Niñez y Adolescencia) de Brasil, de la Fundación Desafíos (Desafíos.te.ve) de Nicaragua o de la Red Camaleón de Colombia, permiten sostener que es perfectamente posible operar desde otra lógica en estos dominios y lograr impactos relevantes al respecto.

Desde luego, a estas anotaciones finales habría que sumar lo ya dicho respecto al importante trabajo a desplegar desde las escuelas

(emulando la experiencia de Brasil ya comentada) y desde los municipios (decantando las claves de éxito de las buenas prácticas), a los efectos de lograr impactos simultáneos en la mayor cantidad de variables intervinientes en esas dinámicas, integrando –como ya se destacara- la mayor cantidad de enfoques estratégicos posibles (más detalles en Rodríguez, 2006 y 2007).

6. Algunos Comentarios Específicos sobre Centroamérica

Es evidente que, en la actualidad, la situación que más preocupa es la que se está desplegando en Centroamérica, razón por la cual, importa realizar algunos comentarios específicos al respecto. En ese sentido, importa tener en cuenta que desde que el propio Presidente de los Estados Unidos expuso su preocupación por los supuestos lazos existentes entre las «maras» y las redes terroristas internacionales (en particular, con la Red Alcaeda) el tema de la violencia juvenil en la región se ha politizado significativamente y ha pasado a ubicarse entre las principales prioridades de la agenda regional. Importantes corrientes de cooperación internacional se están comenzando a volcar en estos dominios, y resulta difícil eludir la comparación con épocas pasadas que tuvieron similares características.

En dicho marco, varios organismos internacionales vienen tratando de colaborar con el desarrollo de enfoques diferentes, tratando de eludir los «simplismos» con que se miran muchas veces estas particulares dinámicas. En particular, la Unesco -a pedido de los Presidentes Centroamericanos- viene formulando un Programa Regional de Prevención de la Violencia Juvenil (con el respaldo de la cooperación japonesa) que ya cuenta con cuatro módulos nacionales formulados (en El Salvador, Guatemala, Honduras y en Nicaragua) y viene impulsando acciones regionales de gran interés (montaje de un Observatorio Regional, desarrollo de estudios comparados, etc.)². En la misma línea, las Secretarías de la Juventud de estos cuatro países

² Recientemente, se acaba de realizar el Primer Foro de Alto Nivel de Ministros a Cargo de las Áreas de Juventud de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua: «Diálogo Abierto sobre Políticas de Desarrollo Juvenil y Prevención de la Violencia: Juntos por una Cultura de Prevención», en San José de Costa Rica, los días 24 y 25 de Agosto de 2007, organizado por la Unesco y el Gobierno de Costa Rica.

presentaron una propuesta similar ante la Iniciativa para la Promoción de Bienes Públicos Regionales del BID, con el apoyo de la OPS y la GTZ.

Estas iniciativas regionales, tratarían de articularse dinámicamente con varios de los programas nacionales que se vienen desplegando – con diferentes ritmos- en varios de los países de la región y que también cuentan con el respaldo del BID. Me estoy refiriendo, en particular, a los Programa de Paz y Convivencia Ciudadana aprobados en Nicaragua, Honduras y Guatemala (información disponible en www.iadb.org/seguridad). En la misma línea, importa destacar al Programa Projóvenes de El Salvador, que cuenta con el apoyo de la Unión Europea. Entre todos estos programas, se están invirtiendo en la región más de 100 millones de dólares, cifra jamás invertida en estos dominios hasta el momento.

En la misma línea, el BID aprobó un préstamo a Panamá para la implementación de un Programa Integral de Prevención de la Violencia (centrado en jóvenes), y el nuevo gobierno de Costa Rica viene trabajando intensamente en el diseño de un Plan Integral para la Prevención de la Violencia (priorizando fuertemente la atención a la juventud) apoyándose centralmente en el Informe de Desarrollo Humano 2005 (Pnud, 2005). Ambas experiencias deberían integrarse más y mejor con las iniciativas anteriormente destacadas, trabajando mancomunadamente con los otros países de la región, más allá de la mayor o menor gravedad de estos temas en cada país. La *Coalición Centroamericana para la Prevención de la Violencia Juvenil* tiene un importante rol a cumplir en estos dominios, pero para ello debe ampliar su membresía (incorporando especialmente más organismos gubernamentales) diversificando y fortaleciendo sus prácticas operativas, para potenciar y legitimar este importante mecanismo articulador.

Bibliografía

- Abauza, H. & Andino, R. (2002). *La Sociedad contra los Jóvenes: las Pandillas de Estelí*. Managua: Fundación Desafíos.
- Abramovay, M. (coord.) (2003). *Abrindo Espaços: Avaliação do Programa em Bahía*. Unesco, Brasília: Universidade Católica de Brasília, Unirio.
- Abramovay, M. et al. (2002). *Juventud, Violencia y Vulnerabilidad Social en América Latina: Desafíos para Políticas Públicas*. Brasilia: Unesco – BID.
- Alarcón, C. (2003). *Cuando Me Muera Quiero que me Toquen Cumbia: Vidas de Pibes Chorros*. Buenos Aires: Editorial Norma.
- Acero, H. (2004). *Los Resultados de Bogotá en Seguridad no son un Milagro: Como Pudo Bogotá Mejorar su Seguridad*. Bogotá: PNUD.
- Avalos, B. (2003). *Prevención de la Violencia en Escuelas de América del Sur: Catastro de Programas y Proyectos*. Santiago: Preal.
- Banco Mundial (2006). *El Desarrollo y la Próxima Generación: Informe sobre el Desarrollo Mundial 2007*. Washington: Banco Mundial.
- Banco Mundial (2003). *Guía Didáctica para Municipios: Prevención de la Delincuencia y la Violencia a Nivel Comunitario en las Ciudades de América Latina*. Washington: Banco Mundial.
- BID (2004). *Programa de Seguridad Ciudadana, Prevención de la Violencia y el Delito en Uruguay: Informe de Terminación del Proyecto*. Washington: BID.
- BID (2003). *Programas Municipales de Prevención de la Violencia en América Latina y el Caribe*. Banco de Proyectos [en Línea]: www.iadb.org/sds.
- Caldera, H. & Landaverde, G. (2005). *Experiencias Participativas con Adolescentes y Jóvenes en Proyectos de Promoción del Desarrollo Juvenil y Prevención de la Violencia y Desarrollo e Implementación de Políticas de Apoyo a la Juventud*. Tegucigalpa: OPS-GTZ.
- CDC (2001). *Prácticas Óptimas para la Prevención de la Violencia Juvenil: Libro de Referencia para la Acción Comunitaria*. Atlanta: Department Of Health and Human Services.
- Cepal–OIJ (2004). *La Juventud en Iberoamérica: Tendencias y Urgencias*. XII Conferencia Iberoamericana de Ministros de Juventud (México). Santiago.
- Cepal (2000). *Juventud, Población y Desarrollo en América Latina: Problemas, Oportunidades y Desafíos*. Santiago: Serie Libros N° 59.

- Cervino, M. (2004). *Pandillas Juveniles: Cultura y Conflicto de la Calle*. Quito: Editorial El Conejo.
- Cisalva (2005). *Niñez y Violencia en la Región de América Latina*. Estudio del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la Violencia contra los Niños, las Niñas y los Adolescentes. Consulta para América Latina. Documento Borrador. Cali, Colombia.
- Cuerno, L. (2004a). *Atención en el Polígono Industrial Don Bosco para Jóvenes en Alto Riesgo y en Conflicto con la Ley*. San Salvador: Unicef.
- Cuerno, L. (2004b). *Entre la Piel y la Palabra: Formación de Multiplicadores Adolescentes y Jóvenes para la Prevención de la Violencia, la Promoción de una Cultura de Paz y el Diálogo entre Generaciones y Cultura*. San Salvador: Unicef.
- González, M. & Tiffer, C. (2000). *De la Arbitrariedad a la Justicia: Adolescentes y Responsabilidad Penal en Costa Rica*. San José: Unicef.
- González, G. (2002). *Los Niños de la Guerra*. Premio Nacional de Periodismo. Bogotá: Planeta.
- Isla, M. & Miguez, D. (2003). *Heridas Urbanas: Violencia Delictiva y Transformaciones Sociales en los Noventa*. Buenos Aires: Editorial de las Ciencias-Flacso.
- Katzman, R. & Retamoso, A. (2005). *Segregación Espacial, Empleo y Pobreza en Montevideo*. Revista de la Cepal, N° 85.
- Kessler, G. (2004) *Sociología del Delito Amateur*. Buenos Aires: Paidós.
- Krieg, E. et al. (ed.) (2003) *La Violencia Juvenil*. Capítulo 2 de «Informe Mundial sobre la Violencia y la Salud». Washington: OPS/OMS.
- Levitt, S. & Dubner, S. (2005) *Freakonomics: Un Economista Políticamente Incorrecto Explora el Lado Oculto de lo que nos Afecta*. Barcelona: Ediciones B, Grupo Zeta.
- Plataforma conflicto urbano y jóvenes (2005). *Jóvenes, Conflictos Urbanos y Alternativas de Inclusión: Balance Comparativo*. Bogotá: Civis-Asdi.
- PNUD (2005) *Venciendo el Temor: (In) Seguridad Ciudadana y Desarrollo Humano en Costa Rica*. San José: Informe Nacional de Desarrollo Humano 2005.
- Rodríguez, E. (2007) *Prevención y Atención de las Violencias Relacionadas con Jóvenes en América Latina: Una Herramienta Clave para la Convivencia y la Seguridad Ciudadana a Nivel Local*. Bogotá: PNUD.

- Rodríguez, E. (2006) *Políticas Públicas y Marcos Legales para la Prevención de la Violencia Relacionada con Adolescentes y Jóvenes: Estado del Arte en América Latina 1995-2004*. Montevideo: OPS-GTZ.
- Rodríguez, E. (Coord.) (2005). *Organizaciones y Movimientos Juveniles en América del Sur: Estado de Situación y Bases para un Programa de Fortalecimiento Institucional*. Montevideo: Celaju-Unesco-Banco Mundial.
- Rodríguez, E. (2002). *Actores Estratégicos del Desarrollo: Políticas de Juventud para el Siglo XXI*. México: Ciejuv-IMJ.
- Salazar, A. (1993). *No Nacimos pa' Semilla: la Cultura de las Bandas Juveniles en Medellín*. Bogotá: Cinep.
- Saravi, G. (2004). *Segregación Urbana y Espacio Público: los Jóvenes en Enclaves de Pobreza Estructural*. Revista de la Cepal, N° 83.
- Stiglitz, J. (2003). *Los Felices Noventa: La Semilla de la Destrucción. La Década Más Próspera de la Historia como Causa de la Crisis Económica Actual*. Buenos Aires: Taurus.
- Vanderschueren, F. & Lunecke, A. (2004). *Prevención de la Violencia Juvenil: Análisis de Experiencias Internacionales*. Santiago: Ministerio del Interior.
- Varios autores (2003). *Maras y Pandillas en Centroamérica (II): Pandillas y Capital Social*. Managua: Eric-Ideso-Ides-Iudop, Ediciones UCA.
- Varios autores (2004). *Maras y Pandillas en Centroamérica (III): Políticas Juveniles y Rehabilitación*. Managua: Eric-Ideso-Ides-Iudop, Ediciones UCA.
- Varios autores (2005). *Maras y Pandillas en Centroamérica (IV): Las Respuestas de la Sociedad Civil Organizada*. Managua: Eric-Ideso-Ides-Iudop, Ediciones UCA.
- Vásquez, O. (ed.) (2004). *Juventud y Buen Gobierno: Experiencias de Vigilancia Ciudadana Promovidas por Jóvenes en Piura, Lima, Ayacucho y Arequipa*. Lima: Consorcio Juventud y País.
- Waiselfisz, J. J. & Maciel, M. (2003). *Revertendo Violencias, Semeando Futuros: Avaliação de Impacto do Programa Abrindo Espaços no Rio de Janeiro e em Pernambuco*. Brasília: Unesco.
- Wielandt, G. (2005). *Hacia la Construcción de Lecciones del Posconflicto en América Latina y el Caribe: Una Mirada a la Violencia Juvenil en Centroamérica*. Santiago: Cepal.

Siglas utilizadas en el texto

- BID: Banco Interamericano de Desarrollo.
- CDC: Centers for Disease Control and Prevention, Department Of Health and Human Services. United States of America.
- Cepal: Comisión Económica para América Latina, Naciones Unidas.
- GTZ: Agencia de Cooperación Técnica Alemana.
- OIJ: Organización Iberoamericana de Juventud.
- OPS: Organización Panamericana de la Salud.
- PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Unesco: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.
- Unicef: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.