

Mauro Cerbino
coordinador

Volumen II
**Política pública y proyectos/modelos
de intervención con jóvenes**



© De la presente edición:

FLACSO, Sede Ecuador

La Pradera E7-174 y Diego de Almagro

Quito-Ecuador

Telf.: (593-2) 323 8888

Fax: (593-2) 3237960

www.flacso.org.ec

Ministerio de Inclusión Económica

y Social - MIES

Edificio Matriz, Robles No.850 y Páez

Quito Ecuador

Telf.: (593-2) 398 3000

www.mies.gov.ec

ISBN: 978-9978-67-295-2

Cuidado de la edición: Verónica Vacas

Diseño de portada e interiores: Antonio Mena

Imprenta: Rispergraf

Quito, Ecuador, 2011

1ª. edición: septiembre de 2011

Índice

Presentación	7
Introducción	9
<i>Mauro Cerbino (Coord.)</i>	
Fundamentos y estrategias para la intervención psicosocial con agrupaciones juveniles de la calle	25
<i>Bárbara Scandroglio, Jorge S. López, Saray García y Nelly Delgado</i>	
Violencia y políticas pertinentes de juventud	43
<i>Dina Krauskopf</i>	
Ethnographic encounters: civil society campaigns against El Salvador's Mano Dura	61
<i>Sonja Wolf</i>	
Paradigmas asociados a las políticas de intervención en respuesta a las pandillas	97
<i>Mónica Cerón Díaz</i>	
Casos de violencia juvenil, teorías de las subculturas criminales y miedos sociales	123
<i>Silvia Guemureman</i>	
Políticas de seguridad, <i>jóvenes y vecinos</i> : las trampas de la <i>participación</i>	151
<i>Ricardo Fraiman y Marcelo Rossal</i>	

Inclusión social de jóvenes en riesgo: acción social y política de la administración distrital en Bogotá	169
<i>Enrique Flórez Romero</i>	

Prevención de la violencia juvenil: la experiencia de la UNESCO	187
<i>Teresita Escotto-Quesada</i>	

Cultura de la violencia y juventudes	195
<i>Miriam Abramovay</i>	

Contenido del DVD

Conferencias magistrales de:

- Teresa Caldeira, Universidad de Berkeley, California, USA.
- Jeff Ferrell, University of Texas at Austin, USA.
- José Manuel Valenzuela, El Colegio de la Frontera Norte, Tijuana, México.

Violencia y políticas pertinentes de juventud

Dina Krauskopf*

En los imaginarios de nuestras sociedades predomina la visión de los jóvenes como un elemento perturbador de la convivencia social, donde los comportamientos violentos son magnificados mediáticamente. La violencia juvenil es la más visible, pero no es la más seria. La violencia es un síntoma serio de problemas sociales estructurales que se agravan con la ausencia de políticas inclusivas e intersectoriales de juventud. Esta ausencia conlleva el riesgo de declarar la guerra a los jóvenes apelando también a la violencia. Así, la vivencia de inseguridad e indefensión de la población aumenta dentro de un círculo vicioso donde los gobiernos actúan sin categorías sustentadas científicamente ni con un marco de políticas del que deriven las acciones. El afán de respuesta se orienta reactivamente con programas aislados y contradictorios donde la preservación de los derechos ciudadanos pierde prioridad, y los jóvenes pueden aparecer como los enemigos identificados.

La exclusión y la violencia en la constitución de identidades

La relación de los jóvenes con el mundo moderno se torna cada vez más compleja. Como destaca Reguillo (1999), la interculturalidad, los proce-

* Profesora emérita de la Universidad de Costa Rica; investigadora en adolescencia y juventud; consultora internacional en programas y políticas de juventud; académica de maestrías de adolescencia y juventud en la Universidad de Chile y la Universidad del Desarrollo.

sos de desterritorialización económica, la velocidad con que se desplazan los bienes, informaciones y personas, la multiplicación de los avances tecnológicos, y la diversificación de las fuentes de peligro y amenaza contrastan con la aparente conquista de la razón moderna, donde se pierden los espacios y las prácticas rituales para domesticar el caos.

La exclusión de las opciones de incorporación social, la invisibilización de las realidades juveniles y la generalización estigmatizante de las juventudes a partir de un reduccionismo amedrentador tienen importantes efectos en su constitución identitaria. En este ámbito debe considerarse el rol de los medios de comunicación en la representación del orden, del bien, afectando fuertemente la representación social de las juventudes y su internalización por los mismos, al destacar con énfasis los aspectos de violencia, trasgresión y disocialidad. Los medios “funcionan como resonadores y constructores del imaginario social y de las condiciones de producción y circulación de sentidos, así como de recomposición y resignificación [...] con predilección de un significativo número de medios por el escándalo, omitiendo sostener la memoria ciudadana” (Giberti, 1997: 219-220). Los medios de comunicación recurren con bastante impunidad a dichas estrategias, operando sobre un imaginario extenso que actúa como horizonte orientador de la acción.

Las juventudes demandan un reconocimiento de su existencia y, de diversos modos, luchan por su reputación. Todo individuo requiere alcanzar un sentimiento positivo de identidad y durante la fase juvenil realiza su propia y original síntesis de modelos, identificaciones e ideales. Investigadores y analistas, en diversos países, coinciden en señalar que los comportamientos juveniles violentos derivan de la segregación social, muestran la necesidad de afirmar la identidad y adquirir poder sobre un ambiente hostil o indiferente. Mediante estos comportamientos, los jóvenes enfatizan su poder frente al entorno que los discrimina, margina o niega. Pueden llegar a un reordenamiento juvenil al margen de lo socialmente aprobado, alcanzando una organización y visibilidad transgresora o violenta que les brinda reputación, pertenencia y empoderamiento.

Grandes mayorías de jóvenes de la región latinoamericana son invisibilizadas como tales, viven la exclusión social y económica y enfrentan la premura psicosocial que los adultiza precariamente (en lugar de la pro-

clamada moratoria psicosocial donde se esperaría que ensayen y se preparen para ingresar como adultos a la sociedad que les abriría los canales para su inclusión). La premura psicosocial se intensifica a partir de la pubertad, para legitimar la responsabilidad de procurar la subsistencia, aportar a sus familias o, en ausencia de ámbitos de protección, buscar sus propias redes.

Para el desarrollo juvenil son fundamentales los ejes de la identidad y la inserción social, entre los que están la dimensión vincular afectiva, la calidad de las relaciones espaciales y locales, el orden de la legalidad, y la equidad en la pertenencia social y de género. Los jóvenes se ven afectados por las pérdidas que conllevan la violencia y la expulsión social en que viven, y defraudados por las experiencias que minan su confianza institucional y social. A falta de un capital social y afectivo que fortalezca las posibilidades de un presente con perspectiva de logros en la incorporación social, aparece el apoyo del capital social perverso y la opción de grupalidades juveniles de desafío y resistencia. Estos contextos han dado lugar a la proliferación de autoorganizaciones como bandas y pandillas.

Pandillas y sentido de vida

Las pandillas permiten a los jóvenes representar lo que no pueden hacer individualmente (Encinas, 1994). Dichos grupos han llegado a constituir un *self* colectivo y a sentir que esta identidad es su fuerza. Ello debe ser tomado en cuenta cuando se desarrollan actividades orientadas a la transformación identitaria y de pertenencia, para permitir el paso de las expresiones violentas hacia un protagonismo con afirmación vital (Krauskopf, 1996). Además, para las intervenciones preventivas o rehabilitantes, es necesario reconocer con precisión cuando se trata de violencia callejera no organizada, violencia de pandillas, maras, grupos criminales informales o crimen organizado. En Estados Unidos, El Salvador, Guatemala, México y Ecuador, la criminalización de las pandillas no solo no acaba con ellas, sino que las convierte en algo endémico y refuerza las auténticas bandas, aquellos grupos criminales liderados por adultos y con oscuras conexiones con el poder (Feixa et al., 2006).

Son importantes los sectores de jóvenes donde la violencia se hace parte de la cultura de muerte a la que adscriben trágicamente (Perea, 2008). En estos casos, la prolongación de la vida no es una promesa existencial. En sus trayectorias de vida, la muerte se resignifica de modos diversos a los esperados habitualmente, las distancias entre vivir y morir se acortan en un presente que busca gratificaciones efímeras e intensas. Es una afirmación vital que incluye la muerte y responde a la desesperanza aprendida sobre el valor de preservar la vida. Reguillo (1999) se plantea la urgencia de influir para que los jóvenes no mueran real y simbólicamente de manera precoz. La autora identifica algunos mecanismos sociales que llevan a detonar la violencia al justificarla, eludirla o aislarla de la identificación de sus agentes. Estos son: a) la indiferencia a las condiciones sociales en que esta aparece, b) la negación de la complejidad de los fenómenos asociados a la violencia, y c) la culpabilidad focalizada en los otros, particularmente los jóvenes, como responsables de atentar contra el orden establecido.

Para sopesar la violencia, las estadísticas son útiles, pero no dan cuenta de los territorios donde esta despliega su rostro de muerte; los análisis causales son peligrosos, cuando simplifican y establecen relaciones automáticas y no problematizadas. Se requieren fundamentos derivados del análisis cultural de las representaciones profundas que en la sociedad operan como guías orientadoras para la acción y la socialidad (Reguillo, 1999), cuando en la dinámica social la relación entre el poder de destruir, el poder de producir e intercambiar y el poder de integrar entran en conflicto y se pierde la centralidad de la inclusión. Así, las desigualdades macro difunden una suerte de pedagogía que alimenta y sirve de ejemplo a la situación micro en la medida que se instaura un estilo, una forma de resolución de conflictos que elimina al mediador social (el Estado, el lenguaje) y eleva la violencia a la calidad de recurso expedito y eficaz en la solución de los desacuerdos, y el uso de la disuación amenazadora como defensa de la estabilidad del sistema (Boulding, 1993; Franco, 1992). En este mismo sentido, Salazar (1999) relaciona la descohesión social y el autoritarismo como telón de fondo de la violencia juvenil. Los jóvenes comparten con la sociedad poco acatamiento de la ley, y para compensar, cierta propensión a formas autoritarias de sanción.

Problemas a considerar en la pertinencia de las políticas de juventud

Siempre han existido políticas que conciernen a la juventud, pero, en general, estas no se caracterizaron por estar expresamente orientadas a las juventudes y, menos aún, para incluirlas en el desarrollo nacional. Bernal (1999) considera que la relación Estado-joven se ha desarrollado con un vicio de origen, al no haber tomado en cuenta la condición de persona del sujeto joven, su energía vital, su capacidad y potencia para sugerir alternativas críticas y renovadoras. La especificidad de la problemática juvenil y su inclusión tardía en la agenda de las actividades estatales están directamente vinculadas a la transformación de la sociedad tradicional y al proceso gradual que, con diversos énfasis, se da en los países.

La incorporación del sector joven a las preocupaciones de la vida pública a partir de la segunda mitad de los noventa aparece como parte de la dinámica natural del crecimiento y complejización de nuestras sociedades. Se ha hecho sustantivo advertir las potencialidades con que cuentan los jóvenes para la rápida adquisición de conocimientos, la flexibilidad en su manejo y su aporte a la innovación frente a la obsolescencia.

El aparato del Estado ha estado organizado y continúa funcionando por sectores; en consecuencia, las políticas han correspondido a la rectoría de dichos sectores. En este contexto, la oferta a la juventud ha sido más bien implícita, omisa, a menudo coyuntural y contradictoria, provocada por un sentido de urgencia en diversas situaciones emergentes.

En el desarrollo de políticas es necesario relacionar la juventud y la violencia desde un enfoque interactivo de las estrategias de inclusión para y con las juventudes, enfatizando, en el marco de los derechos, la relación sistémica existente entre las dimensiones históricas, políticas, sociales, culturales, económicas y psicológicas, el impacto de los actuales cambios de la globalización y la modernización en los Estados y las sociedades de América Latina. Esto es tanto más urgente cuanto el hecho de ser joven es una condición que se está expandiendo, no solo respecto a la edad, sino en cuanto a la representación que esta tiene en la sociedad.

Para ello, es necesario incrementar el nivel de los conocimientos sobre las características contemporáneas de las juventudes y difundirlos. Persiste la homogeneización de la percepción oficial de la juventud que se carac-

teriza por la debilidad en el enfoque de género, cultura, etnia, residencia rural y estrato económico. Esta representación de las juventudes se constituye en una omisión de realidades concretas en las políticas y es una adversidad en el posicionamiento juvenil en las sociedades.

El sujeto juvenil comparte la condición sociojurídica con la población menor de 18 años, pero, a partir de este límite, generalmente, ha adquirido el estatus de la ciudadanía formal. Desde los 18 años (por alcanzar legalmente la mayoría de edad), las personas son juzgadas como adultas, reflejando la ambigüedad del sujeto juvenil y favoreciéndose su invisibilización en la programación social. Es bastante común que el joven quede subsumido o desvanecido en las propuestas, bajo la categoría de adulto. Así, las particularidades de este grupo tienden a diluirse en un diseño de política social, económica y laboral dirigida al conjunto de la población adulta sin distinguir alguno. Aun cuando existen avances en el plano normativo de los derechos y en el desarrollo de algunos programas, se aprecian inconsistencias asociadas al carácter dual del sujeto juvenil que fragmentan el reconocimiento de sus identidades y debilitan la atención a su desarrollo social (Krauskopf, 2003a).

A esto cabe agregar que, a diferencia de los sectores poblacionales que han logrado ser reconocidos como sujetos de derechos a nivel internacional (trabajadores, mujeres, niños, pueblos indígenas), el joven aún permanece como categoría invisible en la mayor parte de los marcos constitucionales de los países. Su tratamiento legislativo proviene de la regulación sectorial de derechos, privilegiando una concepción de atención de servicios desde una perspectiva sectorializada y asistencial.

En el campo poblacional se ha destacado la transición demográfica que, en muchos países de América Latina, coloca al grueso de la población juvenil muy cercanamente a la base de la pirámide y da lugar al planteamiento del bono demográfico, que se extinguirá, en algunos países antes y en otros después. Ello impulsa la inversión en juventud y su valoración como actor estratégico; actualmente es un fundamento que apunta al incremento de las inversiones en el rescate del capital humano juvenil para resolver problemas del desarrollo antes que los países afronten una capa creciente de población mayor de edad que demandará múltiples servicios.

Cada vez más investigadores profundizan, reflexionan y proponen miradas mejor fundamentadas y estrategias que desestigmatizan e incluyen participativamente a las juventudes. De cara a los procesos de democratización y cohesión social cabe preguntarse, concordando con Reguillo, cómo lograr que sociedades involucradas en su propio desarrollo no fracasen en preservar la vida de una parte importante de sus jóvenes, con condiciones dignas, acordes con sus derechos ciudadanos.

Pertinencia de las orientaciones sobre juventud en las políticas

A nivel mundial se ha fomentado la inclusión prioritaria de los derechos humanos en la política y en la legislación. Las transformaciones económicas, institucionales y poblacionales introducen nuevas condiciones para la orientación de políticas públicas en el ámbito social. La década de los noventa marcó un hito al difundir el enfoque de derechos como punto de referencia para el diseño de políticas públicas y se ha generado un terreno fértil para la construcción de una ciudadanía juvenil que se contrapone al predominio de los paradigmas tradicionales, aún vigentes. En el ámbito de la legislación, la doctrina de la protección integral (defensa de derechos de los sujetos) ha comenzado a desplazar la doctrina del menor irregular (defensa de los menores).

El tradicional paradigma de juventud plantea que es una etapa de preparación y, por lo tanto, una transición. Ello ha hecho que los jóvenes no sean reconocidos como sujetos sociales, sean invisibilizados en sus capacidades y solo sean percibidos cuando alteran el orden social, dando paso al prevaleciente paradigma de etapa problema. Así, la juventud, que desde el paradigma de preparación era vista como “la promesa del futuro”, pasa a ser vista como “la amenaza del presente”. A partir de la visibilización negativa, emergen políticas sectoriales y compensatorias con perspectivas reactivas y reduccionistas para tratar el déficit, el riesgo y la trasgresión juvenil.

Con el enfoque de derechos, la persona joven deja de ser definida desde sus incompletitudes y pasa a ser considerada sujeto de derechos. Ya no se trata solo de la ciudadanía formal de ejercer el derecho al voto a partir de cierta edad. Se han abierto condiciones que favorecen el desarrollo

de iniciativas con las juventudes que buscan consolidar la ciudadanía juvenil, como lo es la actual Convención Iberoamericana de los Derechos de la Juventud¹.

La participación efectiva derivada de estos enfoques conduce a una redistribución del poder y a una nueva visión generacional. Como consecuencia, no son pocas las resistencias, tanto activas como por omisión, de diversos sectores sociales para dar prioridad a las y los jóvenes como ciudadanos de primer orden y actores estratégicos del desarrollo de sus sociedades. En muchas ocasiones, los planteamientos avanzados no son acompañados de recursos presupuestarios y se tiende a dar respuestas coyunturales a situaciones consideradas urgentes.

Hemos distinguido tres tipos de políticas de acuerdo a los paradigmas que las sostienen: a) *tradicionales*, que enfocan el período juvenil como una transición hacia la adultez, meta de su preparación; b) *reduccionistas*, donde el sujeto juvenil aparece como portador de problemas que amenazan el orden social, o como objeto de asistencia por el déficit en su desarrollo; y c) *avanzadas*, que se orientan al empoderamiento e inclusión de los jóvenes como ciudadanos y actores estratégicos del desarrollo (Krauskopf, 2003b). A partir de ello, hemos analizado la pertinencia de las políticas.

Con base en este referente efectuamos una sistematización de los aspectos que caracterizan el tipo de pertinencia de las diferentes orientaciones de las políticas de juventud y procuramos sintetizarla en la siguiente tabla. Consideramos que la falta de pertinencia se da en las orientaciones tradicionales y reactivas, derivando de ellas la insuficiencia de la pertinencia en las políticas. La mayor pertinencia está en los enfoques avanzados, los cuales aparecen como un horizonte deseado para el desarrollo de políticas de juventud pertinentes. Podrá apreciarse que las orientaciones tienen un claro impacto en la emergencia y manejo de la violencia.

1 Es el primer texto de carácter internacional dirigido a proteger el desarrollo y las oportunidades de la población de entre 15 y 25 años (120 millones de personas en la región iberoamericana). Fue firmado el 11 de octubre de 2005 por los responsables de juventud de los gobiernos de España, Portugal, Bolivia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paragua, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

Tabla N.º 1
Pertinencia de los modelos de políticas de juventud

Modelos	Enfoques	Estrategias
Tradicionales	Transición a la adultez Etapa de preparación	Protección externa Sujetos pasivos de servicios y programas
Reactivos	Etapa problema para la sociedad	Discriminación etaria Control de riesgo y trasgresión Sistema penitenciario Marco legal tutelar a menores en abandono, deambulaci3n, delincuencia Criminalizaci3n de la juventud en pobreza Sensacionalismo en los medios de comunicaci3n Relevancia a juventud urbano-popular Populismo punitivo Adultocentrismo
Insuficientes	Énfasis en fase de preparaci3n Universales indiferenciadas	Preparaci3n Doctrina del menor irregular Compensatorias Focalizadas en problemas sintomáticos Sectoriales Dispersi3n de ofertas
Avanzados	Juventud ciudadana Desarrollo social Inclusi3n Diversidad	Actor estrat3gico del desarrollo Productor cultural Inversi3n en bono demogr3fico Colaboraci3n generacional Interés en los medios de comunicaci3n por visibilizar el desarrollo y aporte de las juventudes
Pertinentes	Doctrina de la protecci3n integral Inclusi3n en el desarrollo productivo y social Sujetos explícitos de derechos Enfrentamiento a la exclusi3n Reducci3n de brechas sociales	Intersectorialidad Transversalidad Articulaci3n local-nacional Institucionalidad fuerte de juventud Fortalecimiento del capital humano, social, cultural Promoci3n Prevenci3n Reparaci3n y restituci3n de derechos Reinserci3n Participaci3n efectiva

Fuente: Elaboraci3n propia.

La política pública de juventud

Se hace evidente que sin las juventudes no son posibles la democracia, el desarrollo equitativo ni la cohesión del Estado. Por ello, una política de juventud debe ser un componente básico del desarrollo nacional. Para enfrentar el desafío de construir sociedades inclusivas es necesario contar con legislación, políticas públicas e institucionalidad orientadas al pleno reconocimiento de las capacidades y derechos de las juventudes, y establecer las medidas necesarias para su cumplimiento. Su elaboración implica nuevos desafíos en el campo de los conocimientos y la formación de capacidades para desarrollar propuestas transversales y participativas de políticas públicas de juventud.

Balardini (2003) destaca que la política de juventud se ocupa de la representación de los intereses de los jóvenes en la sociedad. El período juvenil no es permanente, lo que hace más necesaria la participación de los jóvenes en el proceso de elaboración de políticas y programas para enriquecer los aportes y reflejar los cambios a los que este sector de la población es particularmente permeable.

Una *política* es el principal instrumento de referencia de un sistema de acciones dirigidas a la juventud, donde existen múltiples componentes que dan cuenta de esta orientación a lo común. Esta es *pública* en la medida que su formulación compromete a las instituciones del Estado en su conjunto con la responsabilidad de las condiciones requeridas para su realización; a los jóvenes aportando, tomando decisiones y comprometiéndose con ellas; y a la sociedad con sus diversas organizaciones y expresiones. Por ello se requiere de una *rectoría política*, el respaldo de un alto *nivel técnico* y la organizada participación del *nivel ciudadano*, y, en lo posible, contar con una *ley de juventud*.

En América Latina existe una variada producción de leyes de juventud, las que dan lugar a la creación de un modelo de institucionalidad de juventud y participación juvenil, describen un conjunto de derechos juveniles, y buscan definir quién es joven. Las leyes de juventud creadas son un instrumento del Estado que respalda las políticas y los sistemas de juventud y han favorecido la construcción conjunta de políticas entre los entes gubernamentales y las juventudes.

La política pública de juventud debe ser de largo plazo y tiene como meta constituirse en el marco articulador de las políticas y la legislación nacional. Para propiciar y concretar el abordaje de las personas jóvenes de manera integral, estratégica y palpable, se debe contar con un plan de acción; los plazos acotados, la identificación de los responsables y el correspondiente financiamiento quedan explícitos en él.

El plan traduce la política a la acción y es elaborado participativamente de acuerdo a la orientación política y filosófica de la política de juventud aprobada. Del *plan* derivan los *programas*, en los cuales se establecen los planes operativos que incorporan y concretan los lineamientos del plan de acción.

Este debe contar con el claro compromiso de los responsables de la administración del Gobierno (con frecuencia esto no ha ocurrido) y así contribuir al progreso y sostenibilidad de los programas con jóvenes en un contexto equitativo e integrado; promueve una mejor coordinación intersectorial y de participación ciudadana para implementar la transversalización en los enfoques y responsabilidades; y tiene mecanismos de evaluación y seguimiento (Kruaskopf, 2005).

El enfrentamiento de la violencia juvenil en las políticas y programas

Dado el estrecho vínculo que tiene la violencia juvenil con la privación de carácter estructural, las inequidades y el abandono social de las personas jóvenes, una política que se plantee abordar la violencia no puede dejar de inscribirla en la perspectiva más amplia del tema juventud. Esto implica que deben considerarse los desafíos que enfrentan los jóvenes en medio de las fracturas existentes en su reconocimiento social, los contextos plenos de dificultades económicas y sociales, las barreras culturales que obstruyen al entramado que puede dar paso a las subjetividades, y las orientaciones juveniles hoy emergentes.

Los temores y posiciones cerradas neutralizan el acceso de los jóvenes a una participación social y política que les dé mayor presencia y responsabilidad en la construcción de su propio espacio humano y en el de la sociedad misma. Un ejemplo se da en algunos países latinoamericanos que

enfrentan el problema de las maras con programas altamente represivos e inefectivos.

La respuesta política más frecuente ha sido el poder represor y la acción violenta, denominado por Santa Cruz (2003) como “populismo punitivo”. La mirada generalizadora de la juventud como problema la estigmatiza y torna negativa su visibilización (Krauskopf, 2003c). Es lo que en CIDPA, Centro de Estudios Sociales llaman los cuatro jinetes del Apocalipsis: drogas, alcohol, violencia y promiscuidad (Oyarzún, 2006). Este enfoque criminalizante genera un círculo vicioso, al fomentar en los jóvenes un empoderamiento aterrante para la sociedad que los excluye (Krauskopf, 1996).

El control y la represión se orientan a la desactivación de las pandillas y maras asimilándolas a la actividad delictiva y controlando de modo indiscriminado, por sospecha, a los posibles miembros de pandillas. Se aplican medidas correctivas y acciones amenazantes que procuran ser disuasivas. Puede llegarse al control de la violencia a través de prácticas violentas. En los países donde domina este enfoque, parece darse un debilitamiento de las posibilidades de desarrollar estrategias sostenibles para la implementación de políticas avanzadas de juventud.

El sistema penitenciario y de justicia no favorece una política efectiva de rehabilitación de los reos, entre estos, los pandilleros. El control disciplinario en manos de algunos reclusos da lugar a situaciones de abuso de poder que pasan por el maltrato y llegan hasta los homicidios. Rocha (Sosa y Rocha, 2004) plantea que, así como la calle es la escuela del delito, la cárcel es la universidad. Es necesario el avance y fortalecimiento del sistema de justicia para el resguardo de sus derechos y una clarificación de los delitos por los que son detenidos los jóvenes.

Las acciones preventivas deben orientarse a mejorar el sistema de convivencia a través de una respuesta intersectorial a la multicausalidad de la violencia. Ello incluye la promoción del desarrollo vinculada al refuerzo del capital social positivo y al fomento de competencias, de la cultura de paz y aportes de la doctrina de protección integral. Se trata de mejorar el sistema general de condiciones sociales y convivencia, promover el desarrollo colectivo, generar condiciones para no favorecer el surgimiento de violencia, e intervenir contando con un compromiso amplio de los ciu-

dadanos, líderes, jefes y otros actores para la recuperación de la ética y la paz social. Impulsar el desarrollo (promoción social) juvenil y evitar el daño (prevención primaria) pasan a ser partes de la prevención social en la política pública.

En la prevención primaria se desarrollan estrategias de apoyo a segmentos relativamente amplios de la población que presentan diversos factores de riesgo y escasos factores de protección. Sus acciones están dirigidas a prevenir la violencia antes de que esta ocurra. Atacan la cultura de la violencia en los diversos ámbitos, valoran las actividades de participación de la juventud y promueven el liderazgo, la formación, las expresiones artísticas, los derechos, la ciudadanía y la recreación. La meta de la prevención incluye la reducción de la frecuencia de actos de "incivismo" que no siempre constituyen delitos formales, pero nutren la situación general de violencia y delincuencia. Las actividades encaminadas a fomentar el interés de los jóvenes en expresiones artísticas, como la pintura, el teatro, entre otras, son consideradas como la puerta de entrada o de contacto cuando se trata de prevención primaria o secundaria juvenil.

Toda estrategia de prevención que pretenda ser válida, eficaz y justa debe centrarse más en las causas que en los efectos. Se ha constatado que quitada la causa tempranamente, es más factible que desaparezca el síntoma, el efecto. Sin embargo, las mismas acciones, cuando el problema ya está fuertemente instalado, tienen una influencia más débil. Se trata de estrategias dirigidas a prevenir la violencia antes de que esta ocurra. Cabe reconocer que las debilidades más sensibles en este enfoque son la escasa medición del impacto y la definición de alcances, la existencia de pocos mecanismos de seguimiento de casos, y la carencia de financiamiento.

La prevención secundaria se dirige a jóvenes o grupos sociales claramente identificados como proclives a incurrir en conductas habituales de violencia y delincuencia. Esto incluye neutralizar o evitar situaciones pre-delictivas, y focalizarse en grupos de riesgo, desertores escolares, víctimas de violencia intrafamiliar, con acceso a drogas y alcohol, entre otros. Se brinda atención especializada y se consideran facilidades de trabajo y estudio a mujeres y hombres jóvenes, que incluyen la colaboración de empresas, desarrollando una línea de formación laboral para jóvenes considerados en alto riesgo, en zonas marginales.

La prevención terciaria se orienta a atender jóvenes activos en pandillas, en conflicto con la ley o que presentan un grave impacto en su salud sostenido por sus comportamientos. Apunta a un cambio radical en el estilo de vida e incluye la rehabilitación, el tratamiento y la capacitación participativa. Se procura influir reconociendo que estos jóvenes son sujetos con derechos, activos en la gestión de sus propias perspectivas, experiencias y expectativas. Se trata de un proceso complejo, costoso y de difícil efectividad basado en programas integrales, que demanda seguimiento individual muy cercano.

Las políticas requieren incluir los entornos a los cuales los jóvenes pandilleros, u otros en grave riesgo, tendrán que regresar cuando su proceso de rehabilitación concluya. Por ello es necesario encontrar o transformar un entorno para que este sea socialmente positivo en el momento que los jóvenes buscan la reinserción. Debe considerarse que ellos no solo tienen que luchar contra la imagen de vago que se asocia a drogadictos y alcohólicos, sino también contra la del delincuente. Son barreras casi infranqueables en su proceso de reinserción social.

No podemos dejar de destacar que las políticas locales son muy importantes en la prevención de la violencia y la delincuencia. La incorporación de los niveles de gobierno departamentales, estatales, provinciales y nacionales es fundamental para el éxito de un plan integrado. Los gobiernos locales pueden encabezar la creación de comunidades más seguras en la prevención de la delincuencia y la violencia, y proveer coordinación, participación permanente y contacto con la comunidad. Es en el territorio local donde se entregan los servicios cotidianos accesibles que pueden mejorar la calidad de vida.

Conclusiones

La ausencia de una programación social que integre articuladamente la fase juvenil puede ser considerada como parte de una crisis social que incluye la fractura de los paradigmas y supuestos que sostienen el modelo de juventud. La cultura existente en la región sobre políticas y enfoques de juventud es relativamente reciente. La irresolución de los límites lega-

les en materia de población juvenil opera como un factor que dificulta la intersectorialidad y la planificación de programas. Hay vacíos importantes en la oferta de políticas para la configuración de la experiencia de vida juvenil, en particular frente a la pobreza juvenil, vivienda, justicia y derechos, la centralidad del campo educativo, laboral, cultural y de salud, y la sexualidad.

Existen países donde se da un avance de iniciativas de adolescencia y juventud en ciertos sectores, lo que, paradójicamente, no ha ido acompañado de un fortalecimiento de la inserción de la institucionalidad de juventud ni la incorporación de los problemas de violencia en las políticas. Más bien, todo se desarrolla por caminos paralelos. En ese sentido, es conveniente asumir que la institucionalidad es el andamiaje de la política de juventud y que esta institucionalidad de juventud debe responder a un diseño de política y no al revés. Si bien es importante tener una instancia con capacidades técnicas para velar y generar los instrumentos más pertinentes, ello no sustituye la existencia de una política fundamentada en un acuerdo social de la autoridad política con los actores destinatarios, los usuarios de la política. Cabe agregar que los jóvenes lo son transitoriamente y siempre deberán contar con referentes técnicos y políticos que den continuidad a los logros e impulsen otros.

Las políticas que conciernen a la juventud se han expresado tanto en omisiones como en afirmaciones y en políticas implícitas. La pertinencia de las orientaciones de las políticas y sus estrategias son claramente insuficiente, especialmente en lo que se refiere a asumir a los jóvenes como parte del desarrollo social, oportunidad estratégica y como sujeto protagónico de las propuestas. Ha predominado una visión estereotipada de lo juvenil, asociada a la noción de problema y de etapa de transición, que permea la mayoría de la oferta pública.

Sin embargo, se han dado, progresivamente, más acciones programáticas importantes y se han ampliado los avances en el conocimiento de la situación y condición juvenil, lo que incluye el manejo de las barreras existentes así como la implementación de las estrategias con un abordaje pertinente de la juventud y del enfrentamiento de la violencia. Se ha desarrollado un gran capital acumulado, tanto en el sector gubernamental como en la sociedad civil, en los centros académicos y en las juventudes,

para sostener el desarrollo de políticas de juventud avanzadas. Ello permite el progreso hacia una valoración ciudadana de las juventudes, el aumento de sectores gubernamentales con valiosas experiencias y sensibilidades desarrolladas, la presencia de gestores de la sociedad civil con una notable cultura en lo que a su visión del sujeto juvenil y las políticas de juventud se refiere, y el surgimiento de colectivos de jóvenes claramente conscientes de sus demandas y metas destacando su derecho a la participación ciudadana.

Referencias bibliográficas

- Balardini, Sergio (2003). "Políticas de juventud: conceptos y experiencia argentina". En *Políticas públicas de juventud en América Latina: políticas nacionales*, Oscar Dávila (Ed.): 89-128. Viña del Mar: CIDPA ediciones.
- Bernales, Enrique (1999). "Políticas de juventud en América Latina: análisis de casos nacionales en países de la región andina". Informe Organización Iberoamericana de la Juventud, Lima.
- Boulding, Kenneth E. (1993). *Las tres caras del poder*. Barcelona: Paidós.
- Encinas, José L. (1994). *Bandas juveniles. Perspectivas teóricas*. México: Trillas.
- Feixa, Carles (Dir.), L. Porzio y C. Recio (Coords.) (2006). *Jóvenes 'latinos' en Barcelona. Espacio público y cultura urbana*. España: Anthropos.
- Franco, Saúl A. (1992). "La violencia. Problema y reto para la salud pública". En: *Violencia contra la mujer. Un problema de salud pública*. Memoria del Primer Seminario Subregional Sobre la Violencia Contra la Mujer en Managua, Nicaragua.
- Giberti, Eva (1997). "Adopción y restitución de niños. El papel de los medios". En: *Abuelas de Plaza de Mayo. Restitución de niños*, Alicia Lo Giúdice (Comp.): 123-130. Buenos Aires: Eudeba.
- Krauskopf, Dina (1996). "Violencia juvenil: alerta social". *Revista Parlamentaria. La crisis social: desintegración familiar, valores y violencia social* Vol. 4 Issue 3: 775-801.

- (2003a). “La construcción de las políticas de juventud en Centroamérica”. En *Políticas públicas de juventud en América Latina: políticas nacionales*, Oscar Dávila (Ed.): Viña del Mar: CIDPA ediciones.
- (2003b). *Participación social y desarrollo en la adolescencia*. San José: Fondo de Población de las Naciones Unidas.
- (2003c). “Juventud, riesgo y violencia”. En *Dimensiones de la violencia*. Seminario Permanente Sobre Violencia en El Salvador.
- (2005). “Desafíos en la construcción e implementación de las políticas de juventud en América Latina”. *Nueva Sociedad. El futuro ya no es como antes. Ser joven en América Latina* N.º 200: 141-153.
- Oyarzún, Astrid (2006). “De joven problema... a joven actor estudiantil: estudiantes secundarios y su lucha por la igualdad educativa y social”. *Gacetilla CIDPA*.
- Perea, Carlos Mario (2008). “Pandillas, muerte y sentido”. *URVIO* N.º 4: 23-34.
- Reguillo, Rossana (1999). “Violencias expandidas, jóvenes y discurso social”. *Revista de estudios sobre la juventud* Vol. 3 Issue 8: 10-23.
- Salazar, Alonso (1999). “De la violencia a la generalización de la violencia”. *Revista de estudios sobre la juventud* Vol. 3 Issue 8: 176-185.
- Santa Cruz, María (2003). “Violencia y juventud en El Salvador”. Presentado en la Conferencia Centroamericana de Juventud en Antigua, Guatemala.
- Sosa, Juan y José Rocha (2004). “Las pandillas en Nicaragua”. En *Maras y pandillas en Centroamérica*. Volumen I, ERIC / IDESO / IDES / IUDOP: 137-152. Managua: UCA Editores.